ÕIGUSKANTSLERI AASTAÜLEVAADE

# Õiguskantsleri aastaülevaade

2025/2026

PEATÜKK

# Õiguskantsleri aasta



Arne Maasik. Conundrum 3564. Sublimatsioontrükk polüesterkangal. 2023

## Austatud lugeja

Iga päev toob õiguskantsleri lauale läbilõike Eesti inimeste muredest. Kirjutavad vanemad, kelle laps jäi kooli- või lasteaiakohata või on õnnetu ega leia kuskilt abi; pöörduvad ettevõtjad, kes tunnevad, et bürokraatia pitsitab; inimesed, kes leiavad, et linn või vald on neid alt vedanud, olgu planeeringut rikkudes, ehitusloa andmisega venitades või abivajajat hoole ja toeta jättes. Kirjutavad hooldekodu elanikud, ajateenijad ja kinnipeetavad. Pöörduvad kohtualused, kelle meelest mõned kuriteokoosseisud on liiga segased ja avalik kriminaalmenetlus ise muutub karistuseks, millest ei päästa ka täielik õigeksmõistmine. Kaevatakse arstiabi või tööotsijale mõeldud toeta jäämise pärast, maksudega seotud ebaõiglustunde pärast, patsiendi- või pangasaladuse rikkumise ja ebaseadusliku varjatud jälgimise kahtluse pärast.

Õiguskantslerilt paluvad abi puuetega inimesed, Eestis varju saanud ukrainlased ja need, kes tajuvad elamisloa või ID-kaardi pikendamisel halduskiusu. Hulk linna- ja vallavolikogusid ei suuda oma tööd korraldada nii, et see oleks kohaliku kogukonna huvides, mõistlik ja õiglane nii enamuse kui ka vähemuse meelest, ja otsivad siis vahemeest.

See töölõikude loetelu pole kaugeltki lõplik. Vead ja hõõrumised on inimeste omavahelises suhtluses ja riigiga läbikäimises paratamatud. Sestap ei tasu oma riiki ülearu hurjutada. Sellega, mis on hästi, harjutakse kiiresti, ja eks saa rohkem kõlapinda see, mis halvasti.

Kui vähegi saame, siis aitame. Ikka lühimat õiguspärast teed minnes. Kui Põhiseadus ja seadused aidata ei luba, siis nii ütlemegi. Püüame mürarikkas elus luua selgust, seaduse või ametnikutöö veale osutades pakkuda vähemalt üht toimivat ja õiguspärast lahendust. Kui hästi see meie ametkonnal välja on tulnud, on mõistagi teie hinnata.

Suur tänu kõikidele Riigikogu liikmetele, ministritele, ametnikele ja asutuste töötajatele, kes lahenduste nimel tööd on teinud. Kõiki, kes Eestis elavad, nagu ka Eesti kodanikke väljaspool Eestit, tuleb hoolega hoida – seda nõuab Põhiseadus.

Lõppenud ülevaateaastast koorub õiguskantsleri vaates välja kaks suundumust. Esiteks paistab, et ühiskonna üldine ärevus on jõuliselt tunginud koolidesse, haiglatesse, riigi- ja omavalitusasutustesse. Näeme rabedust ja vigu inimestega suhtlemisel. Varasemast sagedamini ollakse tigedad õpetaja, arsti ja ametniku peale. Kes mõnikord kahjuks vastavad samaga. Nii kannatab esimesena valmidus leida murele leidlik ja lahke lahendus. Ehk tasuks meil olla mõlemas rollis üksteise suhtes osavõtlikum, inimlikum. See toob kasu kõigile, sest kuri ja hoolimatu hoiak tabab lõpuks neidki, kes ise ei ülbitse.

Teisena joonistub välja ootus täieliku turvalisuse ja mugavuse järele koos sooviga (teisi) inimesi ümber kasvatada. Sealt ehk tulebki ettevõtlikkust karuputkena lämmatav bürokraatia ja triiv jälgimisühiskonna suunas.

Liigne bürokraatia tähendab, et põllumeest, ehitajat, kaupmeest, tehnoloogiafirmat või mis tahes muud ettevõtjat kohustatakse tegema midagi, mille vajalikkust ta ei mõista: taotlema lube ja kooskõlastusi, esitama aruandeid, vaidlema järelevalveametnikega. See kõik segab, kulutab aega, raha ja närve. Iga täiendava nõude eest saab arve maksumaksja: reegli täitmist peab keegi ju kontrollima. Kontrollimisest tekkivad vaidlused tähendavad omakorda kulu. Need kulud ja vaidlused jõuavad sageli õiguskantsleri lauale või kohtusse.

Saame kõik väga hästi aru, miks arstilt või ka näiteks bussijuhilt nõutakse dokumentaalset kinnitust erialaste oskuste ja töökogemuse kohta. Sama kehtib ka näiteks ohutu toidu kohta. Kui kaup pole usaldusväärne, siis ei tohi seda müüa. Kõik nõuded peaksid olema põhjendatud, sündima koostöös arstide, transpordifirmade ja toidutootjatega. Täiesti mõistetav on ka laste, eakate või puuetega inimeste tõhus kaitse rünnakute eest. Nagu ka seismine ausa konkurentsi poolt ja elukeskkonna saastamise vastu.

Lämmatavana kipuvad aga mõjuma need reeglid ja nõuded, mis arusaadavat eesmärki tegelikult ei teeni.

Ülemääraseid või ideoloogiliste eesmärkidega kitsendusi ei ole poliitikud ega ametnikud harilikult ise välja mõelnud. Neid on nõudnud mõni häälekas huvigrupp. Kui midagi ette heita, siis ehk seda, et ettevõtlikkust pärssivate liialduste nõudmisele pole osatud või tahetud vastu seista ei Eestis ega Euroopa Liidus tervikuna. Nii kulutame lisaplasti, mis hoiab korgi piimapaki küljes, uus auto „abistab“ lakkamatult juhti ja kanakasvataja peab tõestama, et kana heaolu kasvab murul, aga mitte kunstkattel.

Eestis kinnitab kanda fobokraatia ehk hirmu võim. See on vesi nii ülereguleerimise kui massjälgimise veskile. Karda eestimaist maasikat, droone ja meres-järves ujuda. Karda tuulikuid, põlevkivi, hunte-karusid ja vange. Karda teeäärset suitsukala ja kasevihta. Karda tehisintellekti, haigust ja sõda. Otsi kõikjalt märke, et asi on halb ja lootust pole.

Hirm halvab ja muudab haavatavaks, see toodab umbusku ligimese vastu ja üldist rahulolematust. See kõik töötab vastu bürokraatliku koorma kahandamisele ega lase inimestel oma elu täiel rinnal elada.

Sestap tasuks ehk mõelda, kuidas muredega tegelda ja hirme vähendada. Tulevik pole ilmtingimata tume. Hea oleks näidata, miks on mõtet unistada, unistusi teoks teha, elu Eestiga siduda. Seda kõike vaba ühiskonda kahjustavate ülemääraste piiranguteta, sest näiline turvatunne annab tagasilöögi.

Kui küsida, kas bürokraatiat on liiga palju, vastatakse pigem jah. Kui aga mõni ülemäärane reegel vaidlustada, kõlavad vastuhääled. Mõeldagu kasvõi sellele, kuidas noored seaduslikult soovi- ja jõukohast tööd teha saavad. Raske on selgitada, et inimühiskonnas ei saa riske nulli viia. Ei ole vajagi, sest nii lämmatatakse pealehakkamine ja tegutsemisjulgus, kaob mõistlik ettevaatlikkus ja osavus. Eeldus, et õnnetuse juhtumise ohtugi pole, tekitab juba ise ohu.

Korra, julgeoleku ja mugavusega õigustatakse andmete kogumist, kasutamist ning üha laialdasemat jälgimist. Vaieldamatult on vaja kurjategijaid jälitada, samuti tõkestada kavandatavaid kuritegusid. Seda lubab ka Põhiseadus, mõistagi eeldusel, et kuritegudeks ei peeta tegusid, mida vaba ühiskond ei tohiks keelata.

Möödunud ülevaateaastal põrkusid ühelt poolt korrakaitse- ja julgeolekuasutustele lisavolituste andmise soov ja teisalt uskumus, justkui seniseidki volitusi kuritarvitataks ja kontrolli polekski. Saame oma kontrollkäikude tulemusel kinnitada, et süsteemseid kuritarvitusi ei ole. Nagu igas töös ja inimeste elus üldse võib tekkida vigu ja vastuolusid. Olukord, kus keegi milleski kunagi ei eksi, pole inimühiskonnas mõeldav. Tunnustame kontrollitud asutusi avatud koostöö ja tehtud paranduste eest.

Väga põhjalikku kaalumist ja ilmselt Riigikohtu pilku vajaks inimeste muutmine tehnoloogiast sedavõrd sõltuvaks, et kaovad inimlik vastutus ja otsuste põhjendamis- ning parandamisvõime. Inimene peab juhtima tehnoloogiat, mitte vastupidi. Kõik, mis on tehnoloogiliselt võimalik, ei ole vajalik ega õige. Paraku kipub see vahel praktikas ununema.

Mõnikord on tehnoloogiline lahendus juba ostetud, ja alles siis selgub, et seaduslikult seda kasutada ei saagi. Sestap tuleb sageli üle selgitada, et põhiõiguste varasemast ulatuslikumaks piiramiseks ei tohi kulutada sentigi maksumaksja raha enne, kui piirangut lubav seadus on olemas.

Seal, kus see on õigustatud, tuleb inimeste õiguste ja kohustuste üle otsustamisel kasutada tehisintellekti. Õiguskantsleri ametkond on esimesed kontrollkäigud tehisintellekti kasutavatesse asutustesse juba teinud. Oleme võtnud hoiaku, et tühjast tüli ei tee, hindame riske loogiliselt ja sisuliselt.  Põhiseadus nõuab, et riigiasutused kasutaksid tehisintellekti vaid nii, et põhiõigusi ei rikuta. Vastutab riik ja inimesel peab alati olema võimalus masina tehtud otsust vaidlustada. Vaidlustada nii, et sellest ka kasu on – säilima peab oskus ja jaks automaatseid otsuseid üle kontrollida ja julgus neid vajadusel parandada.

Ülevaateaastal tuli korduvalt ka meenutada, et seadus on olemuselt kokkulepe selle kohta, mis on lubatud ja mis on keelatud, kuidas õigused ja kohustused jagatakse. Riigikogus on esindatud kõik suurema kandepinnaga ilmavaated ja huvid. Eesti kokkuleppedemokraatias tulebki need vaated ja huvid läbi kaaluda, otsida lahendust, mis on enamuse meelest parim.

Heast kokkuleppest saavad osalised aru. Ja need osalised ei ole üksnes Riigikogu liikmed, vaid kõik, kes seadust täitma peavad. Paraku on üha rohkem seadusi, mida lugedes pole selge, kes ja mida peab tegema. Sageli pannakse seadusega ühte patta seletuskiri. Öeldakse lausa, et pole lugu, parandame või täiendame seletuskirja. Või et seaduse asemel määratakse õigused ja kohustused arengukavade, juhendite, teekaartide või muuga.

Isikute põhiõigusi tohib piirata üksnes selge seaduse alusel. Seadusest enesest peab olema selge, mis on lubatud ja mis keelatud. Seletuskirjad on sageli – oletatavasti suurte keelemudelite abiga – paisunud üle mõistliku piiri. Seletuskirja mõte peaks olema aidata eluliste näidete varal mõista, mis on seaduse mõju, mis uute normide tõttu inimeste jaoks edaspidi teistmoodi on.

Tehisaru vohava tekstiloomega on hädas kõik riigiasutused. Juba on laekunud ka kaebusi nende ametnike peale, kes tehisaruga tehtud dokumendid lühidalt ja selgelt esitada paluvad. Eesti õigusruumi rikastab kohtulahend, mis pani tehisaru toodetud valede eest vastutuse kaebajale.

Inimese muret on lihtsam mõista, kui ta on selle kirja pannud lühidalt ja lihtsalt, oma sõnadega. Ei kohus, ametnikud ega ka õiguskantsleri ametkond vaja lehekülgede kaupa tehisintellekti koostatud juttu, kus segamini oluline ja ebaoluline, faktid ja väljamõeldised, ning tagatipuks ka kõik see, mida ametnik tehisaru meelest vastama peab.

Kõikidel – ka õiguskantsleri ametkonnal – tuleb kiiresti õppida tehisaru kasutama nii, et töö on kiirem ja parem. Õppida ehitama agente ja andma tarku ülesandeid suurtele keelemudelitele. Vastutama ja loovalt mõtlema peab siiski jääma inimene.

Head lugemist!

Ülle Madise

õiguskantsler

# Rahvusvaheline koostöö

Õiguskantsleri töö ei piirdu üksnes Eesti-siseste küsimustega, vaid on tihedalt seotud ka rahvusvahelise koostööga. Laste õiguste kaitsel, väärkohtlemise ennetamisel, puuetega inimeste õiguste tagamisel ning inimõiguste edendamisel laiemalt lähtutakse ühistest väärtustest ja rahvusvahelistest kokkulepetest, millega Eesti on end sidunud. Seetõttu tuleb

õiguskantsleril mitte ainult jälgida nende põhimõtete järgimist Eestis, vaid anda ka rahvusvahelistele organisatsioonidele ülevaade sellest, kuidas Eesti oma kohustusi täidab.

Õiguskaitse ja inimõigustega seotud probleemid ei ole ühe riigi eripära, vaid puudutavad ühiskondi laiemalt – olgu selleks laste vaimne tervis, isikuandmete kaitse ja privaatsus, kinnistes asutustes viibivate inimeste kohtlemine, ligipääsetavus või haavatavate rühmade kaitse. Koostöö teiste õiguskantslerite, ombudsmanide ja inimõiguste asutustega aitab neid valdkondi paremini mõista, võrrelda eri riikide praktikaid ning tugevdada õiguskantsleri tööd. Tugev ja sõltumatu õiguskantsler aitab hoida õigusriiki, kus võim on tasakaalus ning Eesti on oma inimestele õiglasem, hoolivam ja parem riik.

Alates 2001. aastast on õiguskantsler Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (International Ombudsman Institute, IOI) liige. Instituuti kuulub üle 200 riigi ja regionaalse ombudsmani rohkem kui sajast riigist üle maailma. Õiguskantsler on ka riiklike inimõiguste kaitse ja edendamise asutuste ülemaailmse ühenduse (GANHRI), Euroopa riiklike inimõiguste kaitse ja edendamise asutuste võrgustiku (ENNHRI), Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) ning Euroopa ombudsmanide (ENO), rahvusvahelise relvajõudude ombudsmanide (ICOAF), politseiombudsmanide (IPCAN), Euroopa Nõukogu riiklike väärkohtlemise ennetusasutuste ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) ombudsmanide ja inimõiguste asutuste võrgustiku liige.

Kevadel valiti NHRI valdkonna juht Margit Sarv Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu Eesti esindaja asendusliikmeks. Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Andres Aru ning kontrollkäikude osakonna vanemnõunik Ksenia Žurakovskaja-Aru on organisatsiooni Children of Prisoners Europe (COPE) liikmed. Andres Aru jätkas teist ametiaega ka ENOC-i juhatuse liikmena. Mitmed õiguskantsleri nõunikud osalevad ENNHRI ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide valdkondlike töögruppide töös.

## Euroopa Liidu õigusega seotud ülesanded

Euroopa Liidu reeglid puudutavad üha rohkem valdkondi, kus inimeste põhiõiguste kaitse on väga oluline: näiteks võrdset kohtlemist, tehisintellekti kasutamist, rände- ja varjupaigamenetlusi ning Euroopa Liidu fondide kasutamist. See on toonud õiguskantslerile juurde tööd nii järelevalve alal, rahvusvahelises koostöös kui ka põhiõiguste edendamisel.

Oluline on, et ombudsmanide ja riiklike inimõiguste asutustega räägitaks varakult ja sisuliselt läbi, kui Euroopa Liidu tasandil plaanitakse neile anda uusi ülesandeid või oodatakse neilt senisest suuremat panust. Uute kohustuste kavandamisel tuleb arvestada nende asutuste sõltumatuse ja ülesannetega, et lisanduv töö ei takistaks neil täita oma põhirolli. Samuti tuleb uute ülesannete lisamisel tagada nende täitmiseks vajalikud vahendid.

**Sõltumatu taustakontrolli ja varjupaigamenetluse järelevalve**

Riigikogu täiendas õiguskantsleri seaduse § 1 sättega, mille kohaselt täidab õiguskantsler alates 12. juunist 2026 Euroopa Parlamendi ja nõukogu taustakontrolli määruse (EL) 2024/1356 artiklis 10 ning varjupaigamenetluse määruse (EL) 2024/1348 artikli 43 lõikes 4 ette nähtud sõltumatu järelevalveasutuse ülesandeid. Muudatus on seotud Euroopa Liidu rände- ja varjupaigareeglite rakendamisega ning selle eesmärk on tagada, et taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus austataks inimeste põhiõigusi. Uue ülesande täitmiseks nähakse õiguskantslerile ette ka lisaressursid.

Õiguskantsler hakkab jälgima, kuidas piiril taustakontrolli- ja varjupaigamenetlusi läbi viiakse. Selleks tehakse regulaarselt kohapealseid kontrollkäike (sealhulgas ette teatamata), vaadatakse läbi dokumente ning antakse vajaduse korral soovitusi menetluste parandamiseks.

Uus ülesanne toob kaasa ka rohkem rahvusvahelist suhtlust ja aruandlust. Taustakontrolli- ja varjupaigamenetluste põhiõiguste seire huvitab mitmeid Euroopa Liidu institutsioone ja ameteid, näiteks Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit (FRA), Euroopa Liidu Varjupaigaametit (EUAA) ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit (Frontex). Samuti pakub see huvi teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele (nt ÜRO ja OSCE), kes jälgivad inimõiguste, rände, varjupaiga ja väärkohtlemise ennetamisega seotud probleemide lahendamist.

**Euroopa Liidu fondid**

Euroopa Liidu fondidega seoses aitab õiguskantsler tagada, et rahastustingimused ja nende rakendamine oleksid õiguspärased, arusaadavad ja inimeste põhiõigusi austavad.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikkel 9 näeb Euroopa Liidu liikmesriikidele ette kohustuse järgida fondide rakendamisel põhiõigusi ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartat. Sama määruse III lisa sätestab, et seirekomisjonidele tuleb anda teavet fondidest toetatavate tegevuste võimaliku vastuolu kohta põhiõiguste harta ja ÜRO puuetega

inimeste õiguste konventsiooniga ning nende kohta esitatud kaebustest. Õiguskantsler teeb seirekomisjonidele regulaarselt ülevaateid tuvastatud rikkumistest ja nende põhjal tehtud soovitustest. Kaebuste korral lisatakse vastav arutelupunkt seirekomisjoni koosoleku päevakorda.

Näiteks esitati 2025. aasta lõpus õiguskantslerile avaldus, mis puudutas kortermaja renoveerimiseks ja lifti paigaldamiseks toetuse taotlemist. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) selgitas korteriühistule, et lifti paigaldamiseks peab olema kõigi korteriomanike nõusolek.

Õiguskantsler märkis, et toetuse andmist reguleerivad õigusaktid ei täpsusta, kas on vaja kõigi korteriomanike nõusolekut või piisab häälteenamusest – see küsimus tuleb korteriühistul lahendada vastavalt korteriomandi- ja korteriühistuseadusele. Samas tuleb EIS-il enne toetuse andmist kontrollida, kas korteriühistul on õigus toetust taotleda, sealhulgas kas on olemas nõuetekohane ühistu otsus. EIS peab seejuures veenduma, et ei oleks ohtu, et hilisemad vaidlused takistavad toetuse eesmärgipärast kasutamist. Kui otsus ei vasta nõuetele või on õiguslikult küsitav, võib EIS toetuse andmisest keelduda või juba antud toetuse tagasi nõuda.

2026. aasta alguses sai õiguskantsler avalduse, milles paluti hinnata, kas EIS-i tegevus vastab hea halduse põhimõttele. EIS oli tagasiulatuvalt muutnud avaldaja toetuse rahuldamise otsust, lisades kohustuse tagada projekti eesmärgi täitmiseks vajaliku vara säilimine ja sihtotstarbeline kasutamine vähemalt kolme aasta jooksul pärast projekti lõppmakse tegemist (nn kestuse nõue). Kuna asjas oli käimas vaidemenetlus, ei võtnud õiguskantsler avaldust menetlusse, vaid selgitas avaldajale EIS-i otsuse vaidlustamise võimalusi ning kestuse nõude rakendamise põhimõtteid.

Lisaks küsiti õiguskantsleri käest, et kas on õiguspärane, et korterelamu rekonstrueerimistoetust makstakse ainult korteriühistutele ning kortermajad, kus ühistut loodud ei ole, toetust taotleda ei saa. Õiguskantsler selles asjas rikkumist ei leidnud.

**Euroopa Liidu põhiõiguste harta**

Euroopa Liidu põhiõiguste harta on õiguskantsleri töös oluline alus nii põhiseaduslikkuse järelevalves, ombudsmanimenetlustes kui ka teavitustöös. Viimase kahekümne aasta jooksul on õiguskantsler viidanud hartale 62 avalikus seisukohas. Kõige sagedamini on harta olnud asjakohane põhiõiguste kaitset puudutavates ombudsmanimenetlustes, näiteks

kogunemisvabaduse, hea halduse tava ja diskrimineerimiskeelu küsimustes. Samuti on õiguskantsler tuginenud hartale põhiseaduslikkuse järelevalves, sealhulgas Riigikohtule esitatud arvamustes, mis on käsitlenud usuvabadust, õigust tõhusale õiguskaitsele ja Euroopa Parlamendi valimisi.

Harta põhimõtete tutvustamine on oluline ka teadlikkuse suurendamisel. Õiguskantsleri Kantselei on käsitlenud hartaga seotud teemasid akadeemilistes väljaannetes, sealhulgas kantselei eestvedamisel koostatud kogumikus „Inimõigused“, ning õigusteaduslikes artiklites .

Justiits- ja Digiministeeriumiga, kes on Euroopa Liidu põhiõiguste harta kontaktpunkt Eestis, tehakse koostööd eeskätt teabevahetuse kaudu. Harta rakendamise üle Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel teevad esmajoones järelevalvet kohtud, mistõttu on õiguskantsleri töös oluline arvestada ka kohtupraktikat. Samuti aitab inimeste teadlikkust parandada kodanikuühiskond, sealhulgas Eesti Inimõiguste Keskus.

**Euroopa Liidu tehisintellekti määrus**

Tehisintellekti ja digitaalsete avalike teenuste valdkonnas on õiguskantsleri ülesanne jälgida, et uued tehnoloogiad teeniksid inimest ega kahjustaks tema põhiõigusi. Õiguskantsler hindab avaliku võimu tegevust seaduslikkuse, põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse vaatenurgast. Nii on õiguskantsler juhtinud tähelepanu masinõppel põhinevate lahenduste läbipaistvusele ning vajadusele kaitsta inimeste privaatsust nii avalikus ruumis olevate kaamerate kasutamisel kui ka väga suure eraldusvõimega ortofotode avaldamisel.

Õiguskantslerit ei ole nimetatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1689 ehk tehisintellekti määruse artikli 77 kohaseks järelevalveasutuseks. Selline ülesanne ei sobiks õiguskantsleri sõltumatu põhiseadusliku rolliga ning võiks tekitada rollikonflikti turujärelevalveasutusega, kelle tegevust õiguskantsler kontrollib. Peale selle võimaldab õiguskantsleri senine pädevus hinnata avaliku võimu digilahendusi laiemalt, kui tehisintellekti määruse artikkel 77 ette näeb.

**Võrdse kohtemise direktiivid**

Õiguskantsler aitab Eestis kaitsta võrdse kohtlemise põhimõtet, jälgides, et inimesi ei koheldaks põhjendamatult ebavõrdselt. Õiguskantsleri sõltumatu ja erapooletu põhiseaduslik roll võimaldab hinnata võrdse kohtlemise küsimusi nii põhiseaduslikkuse järelevalves kui ka avalduste lahendamisel. Samuti lahendab õiguskantsler lepitusmenetlusega eraõiguslike

isikute vahel tekkinud  diskrimineerimisvaidlusi.

Õiguskantsler ei esinda inimesi kohtus ega algata strateegilisi kohtuvaidlusi, mida näevad võrdõiguslikkuse asutustele ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 ning nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500. Samas saab ta oma pädevuse piires aidata kaasa sellele, et võrdse kohtlemise põhimõtted oleksid avaliku võimu ja eraõiguslike isikute tegevuses paremini tagatud. Õigus esindada inimesi kohtus ja algatada strateegilisi kohtuvaidlusi on kavas anda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevusse.

Ülevaate õiguskantsleri tegevusest selles valdkonnas leiab peatükist „Võrdne kohtlemine“.

## Väliskülalised

Lõppenud ülevaateaastal võõrustas õiguskantsler mitme riigi ombudsmane ja volinikke, kohtunikke, ametnikke ning rahvusvaheliste organisatsioonide esindajaid.

Septembris kohtusid õiguskantsleri nõunikud veebi vahendusel Norra parlamendi ombudsmani nõunikega, et arutelda selle üle, kuidas viia läbi järelevalvet tehisaru algoritme kasutavate avalike teenuste üle. Mais arutles õiguskantsler samal teemal ka Soome parlamendi ombudsmani nõunikega.

Jaanuaris oli õiguskantsleril külas Serbia võrdõiguslikkuse volinik Milan Antonijević. Kohtumisel vahetati kogemusi võrdse kohtlemise edendamise ja diskrimineerimise ennetamise teemal.

Aprillis korraldas õiguskantsler koos Hollandi ombudsmaniga Tallinnas töötoa, kus keskenduti Euroopa Liidu rändepakti rakendamisele. Aruteludes osalesid Hollandi, Eesti, Läti, Leedu, Soome ja Poola ombudsmanide nõunikud. Kohtumisel käsitleti rände instrumentaliseerimist, rändepakti praktilist mõju ning sõltumatu järelevalve loomisega seotud küsimusi.

Mais kohtus õiguskantsler endise Poola ombudsmani ja praeguse Poola Senati liikme Adam Bodnariga.

Koostöös Riigikohtuga võõrustas õiguskantsler ülevaateaastal mitme riigi kohtunikke. Kohtumistel tutvustati õiguskantsleri põhiseaduslikku rolli ning arutati õigusemõistmise, digilahenduste ja põhiõiguste kaitsega seotud küsimusi. Septembris külastas õiguskantslerit Saksamaa Weideni töökohtu esimees Dietmar Striegan. Samuti võõrustas õiguskantsler septembris Euroopa Õigusalase Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi (EJTN) raames

Prantsusmaa, Tšehhi, Itaalia, Rumeenia ja Saksamaa kohtunikke. Oktoobris oli õiguskantsleril külas Austria kohtunikukandidaatide delegatsioon. Mais kohtus õiguskantsler Saksamaa kõrgeima halduskohtu kohtuniku Renate Philippiga. Muu hulgas käsitleti keskkonnaõiguse, sõnavabaduse ja koroonakriisiga seotud küsimusi.

Rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa institutsioonide esindajatega peetud kohtumistel vahetati mõtteid õigusriigi, põhiõiguste, rände, kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ja väärkohtlemise ennetamise üle.

Oktoobris kohtusid õiguskantsleri nõunikud naistevastase vägivalla ja perevägivalla vastase võitluse ekspertide rühmaga GREVIO. Kohtumise peateemad olid naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamine ning ohvrite kaitse.

Novembris kohtus õiguskantsler OSCE rahvusvähemuste ülemvoliniku Christophe Kampiga. Käsitleti rahvusvähemuste õiguste kaitset, lõimumist ja ühiskonna sidusust.

Detsembris külastasid õiguskantslerit Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontexi) põhiõiguste büroo asejuht Grigorios Tsioukas ning Eesti lauaülem Małgorzata Siekierzyńska. Kohtumisel räägiti põhiõiguste kaitsest piiri- ja rändemenetlustes ning Frontexi põhiõiguste järelevalve rollist. Frontexi ametnikud külastasid õiguskantslerit ka juulis.

Märtsis toimus virtuaalne kohtumine Euroopa Komisjoni õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi ametnikega seoses Euroopa Komisjoni 2026. aasta õigusriigi aruande koostamisega.

Mais kohtusid õiguskantsleri nõunikud veebi vahendusel ÜRO piinamisvastase alamkomitee (SPT) Eesti raportööri Martin Zinkleriga. Iga-aastasel mitteametlikul kohtumisel käsitleti riikliku väärkohtlemise ennetamise ja kinnipidamisasutuste järelevalve küsimusi. Kohtumisel käsitleti põhjalikumalt psühhiaatrilise ravi korraldust ja järelevalvet.

Samuti külastas mais õiguskantslerit Euroopa Nõukogu peasekretär Alain Berset koos delegatsiooniga. Visiidi põhiteemad olid Ukraina toetamine, Venemaa vastutusele võtmine ning demokraatlik julgeolek.

Juunis osalesid õiguskantsleri nõunikud OECD kodanikuruumi hindamise intervjuus. Arutelu keskendus võrdsele kohtlemisele, diskrimineerimiskeelule ning ohustatud inimeste kaitsemehhanismidele.

Augusti lõpus kohtuti OSCE vähemusrahvuste ülemvoliniku nõunikega.

Õiguskantsler võttis vastu ka mitme riigi ametnike, ekspertide ja õppegruppide delegatsioone. Septembris külastasid õiguskantslerit Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa justiits-, võrdõiguslikkuse ja tarbijakaitseminister Jacqueline Bernhardt ning Alam-Saksi liidumaa justiitsminister Kathrin Wahlmanni delegatsioonidega. Mõlema visiidi keskmes olid digilahendused ja tehisintellekti kasutamine justiitsvaldkonnas.

Detsembris ja mais kohtuti Ukraina delegatsioonidega, kellega arutati võrdõiguslikkuse ja korruptsiooni ennetamisega seotud küsimusi.

Jaanuaris külastas õiguskantslerit Moldova ametnike delegatsioon, kelle visiidi keskmes oli andmekaitse.

Juunis külastasid õiguskantslerit Austria haldusjuhtimise magistrandid Ülem-Austria Rakenduskõrgkoolist Linzis. Kohtumisel tutvustati õiguskantsleri rolli Eesti ühiskonnas, haavatavate inimeste õiguste kaitset ning avalike teenuste digitaliseerimise mõju õiguskantsleri tööle.

Juulis oli õiguskantsleril külas Prantsusmaa suursaadik ning augustis Norra saatkonna esindajad.

## Tähtsamad välisvisiidid

Ülevaateaastal osalesid õiguskantsler ja tema nõunikud mitmel rahvusvahelisel kohtumisel, konverentsil ja koolitusel. Need kohtumised on ühelt poolt seotud õiguskantsleri osalemisega rahvusvaheliste koostööorganisatsioonide ja võrgustike töös. Teisalt kutsutakse õiguskantslerit ja tema nõunikke üha enam ekspertidena esinema ning jagama Eesti kogemust põhiõiguste kaitse, väärkohtlemise ennetamise, laste õiguste, digiriigi ja muudel õiguskantsleri töövaldkondadega seotud teemadel.

Õiguskantsler osales oktoobris koos välissuhete ja arendusjuhiga Vallettas toimunud konverentsil, mis oli pühendatud Malta ombudsmani institutsiooni 30. aastapäevale. Konverentsil räägiti hea halduse tavast ja ombudsmani rollist keerulistel aegadel. Õiguskantsler tegi ettekande sellest, milline on ombudsmani roll digi- ja tehisintellektiajastul.

Samuti toimus oktoobris Balti- ja Põhjamaade ombudsmanide ning õiguskantslerite iga-aastane kohtumine, sedakorda Vilniuses. Eestist osalesid õiguskantsler, välissuhete ja arendusjuht ning kontrollkäikude osakonna nõunikud. Kohtumisel räägiti ombudsmanide erinevate ülesannete ühildamisest, kinnipidamisasutuste probleemidest ning sellest, kuidas

kasutada ombudsmani töös rohkem lepitust ja vahendamist.

Novembris osalesid õiguskantsler ning välissuhete ja arendusjuht Brüsselis Euroopa ombudsmanide võrgustiku (ENO) iga-aastasel konverentsil, kus arutleti muu hulgas selle üle, kuidas regulatsioonide lihtsustamine võib vähendada inimeste põhiõiguste kaitset. Õiguskantsler juhtis samal teemal ka arutelu. Jaanuaris osales välissuhete ja arendusjuht ENO kontaktisikute koostöökohtumisel Málagas.

Märtsis osalesid õiguskantsler ning välissuhete ja arendusjuht Strasbourgis Euroopa Nõukogu kõrgetasemelisel ombudsmanide ja riiklike inimõiguste asutuste konverentsil. Kohtumise teemad olid demokraatia kaitse, sõna-, arvamus- ja kogunemisvabadus ning ombudsmanide roll olukorras, kus demokraatlikke protsesse mõjutavad väline sekkumine, väärinfo levik, kontrolli- ja tasakaalumehhanismide nõrgenemine ning avaliku arutelu survestamine. Samuti räägiti noorte kaasamisest ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite rakendamisest.

Rahvusvahelises koostöös pöörati palju tähelepanu rände, varjupaiga ja kinnipidamisega seotud küsimustele. Aprillis osalesid õiguskantsler ja kontrollkäikude osakonna juhataja Riias Läti ombudsmani korraldatud kõrgetasemelisel kohtumisel, kus arutati Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapaketi rakendamist. Juunis osaleti Rotterdamis Hollandi ombudsmani korraldatud migratsioonipaktiteemalisel konverentsil, kus keskenduti muu hulgas sellele, kuidas peaks toimima sõltumatu järelevalve rände- ja piirimenetluste üle. Õiguskantsler tutvustas ettekandes Eesti kogemust.

Kontrollkäikude osakonna nõunikud osalesid mitmel koolitusel ja töökohtumisel, kus käsitleti kinnipidamistingimusi ja väärkohtlemise ennetamist. Detsembris osales kontrollkäikude osakonna nõunik Pariisis Euroopa Nõukogu koolitusel, kus keskenduti eelvangistuses viibivate kahtlustatavate ja süüdistatavate menetlusõigustele ning kinnipidamistingimuste jälgimise teemale. Veebruaris osales õiguskantsleri nõunik Oslos Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) korraldatud töötoas, kus arutati psühhiaatrilisel ravil viibivate inimeste väärkohtlemise ennetamist. Mais osales kontrollkäikude osakonna vanemnõunik Viinis kohtumisel, mille teemaks oli intellekti- või psühhosotsiaalse puudega kinnipeetavate õiguste kaitse kriminaalõigussüsteemis.

Laste ja noorte õiguste valdkonnas jätkus tihe koostöö Euroopa lasteombudsmanide võrgustikus (ENOC). Septembris osales laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Bukarestis ENOC-i aastakoosolekul ja konverentsil ning võttis osa ka võrgustiku juhatuse koosolekust. Veebruaris osales ta Brüsselis ENOC-i juhatuse koosolekul ning kohtumistel Euroopa

Parlamendi asepresidendi ja Eurochildi esindajatega. Kohtumistel käsitleti laste õiguste kaitset Euroopa tasandil ja lasteombudsmanide koostöövõimalusi.

Oktoobris osales laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Vilniuses laste õiguste kongressil, kus keskenduti laste kaitsele vägivalla eest. Tema ettekanne käsitles laste vastu suunatud vägivalda spordis ja muudes huvitegevustes. Jaanuaris osales ta Viinis Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti, ENOC-i ja Eurochildi seminaril, kus räägiti lastekaitsesüsteemidest ja laste osalusest. Juunis käis laste ja noorte õiguste osakonna nõunik Oslos ENOC-i kevadseminaril, mille teemad olid laste kaitse vägivalla eest, laste õigused digikeskkonnas ja lapsesõbralik õigusemõistmine.

Riikliku inimõiguste asutuse tööga seotud kohtumistel esindas õiguskantslerit NHRI valdkonna juht. Septembris osales ta Brüsselis Euroopa riiklike inimõiguste asutuste võrgustiku (ENNHRI) juhtide kohtumisel, kus kõneles inimõiguste asutuste eelarveautonoomiast. Novembris osales ta Brüsselis ENNHRI üldkoosolekul ning detsembris Euroopa Komisjoni korraldatud konverentsil, millega tähistati Euroopa Liidu põhiõiguste harta 25. aastapäeva.

Veebruaris käis NHRI valdkonna juht Genfis ÜRO inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatuse (Universal Periodic Report, UPR) eelsessioonil ning võttis sõna Eestit puudutaval arutelul. Märtsis osales ta Genfis NHRI-de ülemaailmse võrgustiku GANHRI aastakoosolekul ja ENNHRI üldkoosolekul. Nendel kohtumistel arutati riiklike inimõiguste asutuste sõltumatust, rolli inimõiguste kaitsel ning koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Septembris kohtusid NHRI valdkonna juht, välissuhete ja arendusjuht ning õiguskantsleri nõunikud Helsingis Soome inimõiguste keskuse ja ombudsmanide esindajatega ning radikaliseerumist uurinud teadlastega. Arutati, kuidas radikaliseerunud hoiakud soorollide ja võrdõiguslikkuse kohta võivad mõjutada põhiõiguste kaitset. Kohtumised toimusid ENNHRI Small Grants projekti „Addressing radicalization of gender views“ raames.

Oktoobris osales sotsiaalsete õiguste vanemnõunik Edinburghis Euroopa Nõukogu korraldatud kohtumistel, kus tähistati sotsiaalsete ja majanduslike õiguste platvormi kümnendat aastapäeva ning arutleti maapiirkondade elanike sotsiaal-majanduslike õiguste kaitse üle Euroopas. Juunis osales puuetega inimeste õiguste valdkonna juht Ateenas Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) korraldud Ombudsmanide Akadeemia koolitusel, kus räägiti sellest, kuidas paremini jõuda haavatavate rühmadeni ja aidata kaasa nende probleemide lahendamisele.

Õiguskantsleri nõunikud osalesid ka kohtumistel, mis puudutasid õigusalast koostööd, julgeolekujärelevalvet ja väärinfo vastu võitlemist. Detsembris osales õiguskantsleri vanemnõunik Brüsselis Euroopa tsiviil- ja kaubandusasjade kohtute võrgustiku kohtumisel, kus käsitleti ülalpidamiskohustuse määruse rakendamist. Juunis osales õiguskorra kaitse osakonna nõunik Berliinis Saksamaa Bundestagi korraldatud Euroopa luurejärelevalve konverentsil. Samal kuul osales õiguskantsleri kommunikatsioonijuht Zagrebis ENNHRI ja OSCE ODIHR-i korraldatud NHRI akadeemias, kus käsitleti väärinfo leviku mustreid ning võimalusi väärinfot ära tunda ja sellele vastu seista.

## Rahvusvaheline aruandlus

Õiguskantsler osales ülevaateaasta jooksul mitme rahvusvahelise raporti koostamises. Muu hulgas esitas ta oma seisukohad Euroopa Komisjonile, kes koostab iga-aastast ülevaadet õigusriigi olukorrast Euroopa Liidu liikmesriikides. Samuti esitas õiguskantsler oma seisukoha Euroopa riiklike inimõiguste asutuste võrgustiku (ENNHRI) raporti „State of the Rule of Law in Europe“ jaoks, mis täiendab Euroopa Komisjoni samateemalist aruannet. Veel osales õiguskantsler Euroopa Komisjoni koostatava Euroopa Liidu põhiõiguste harta rakendamise ülevaate koostamises.

Sügisel esitas õiguskantsler ÜRO inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatuse (Universal Periodic Report, UPR) raames raporti selle kohta, kuidas Eesti on täitnud ÜRO konventsioonidest tulenevaid kohustusi. Samuti esitas ta raporti naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni ehk Istanbuli konventsiooni rakendamise kohta Eestis.

Kevadel andis õiguskantsler oma arvamuse ÜRO peasekretäri raportisse, mis käsitleb ombudsmani institutsioonide rolli inimõiguste, hea halduse ja õigusriigi edendamisel ning kaitsmisel. Raport koostatakse ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 79/177 alusel ning selles hinnatakse muu hulgas ombudsmani institutsioonide panust kestliku arengu eesmärkide, eeskätt eesmärgi 16 täitmisse.

Veel panustas õiguskantsler mitmesse temaatilisse raportisse ja küsitlusse, mis puudutasid muu hulgas rahvusvähemuste kaitset, inimõiguste asutuste ja kaitsjate olukorda, Euroopa Liidu õiguse kasutamist ombudsmani menetlustes, terrorismivastaste meetmete inimõigustealast järelevalvet, rassismi- ja sallimatusevastast võitlust, kliimaõiglust ning rahvusvahelise aruandluse koordineerimist riigi tasandil.

Õiguskantsler vastas ka mitmetele teistele rahvusvaheliste organisatsioonide, teiste riikide ombudsmanide ja ülikoolide üliõpilaste infopäringutele.

### ENNHRI väikeprojektide programm

Õiguskantsleri Kantselei osales ülevaateaastal Euroopa riiklike inimõiguste asutuste võrgustiku (ENNHRI) väikeprojektide programmis, mille kaudu toetatakse riiklike inimõiguste asutuste koostööd olulistes inimõiguste küsimustes.

Eesti, Läti ja Soome inimõiguste asutuste ühisprojekti keskmes oli sooline radikaliseerumine. Projekti raames toimus õppereis Soome, kus kohtuti Soome inimõiguste keskuse ja ombudsmanide esindajatega ning radikaliseerumist uurinud teadlastega, korraldati rahvusvaheline seminar Tallinnas ning avaldati teemakohased artiklid Õiguskantsleri Kantselei inimõiguste raamatu blogis.

## Õiguskantsleri Kantselei

Õiguskantsleri seaduse § 36 järgi on Õiguskantsleri Kantselei õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Õiguskantsler kehtestab ametkonna juhina kantselei struktuuri ja teenistuskohtade loetelu. Kantselei igapäevatööd halduskküsimustes juhib kantselei direktor.

Ülevaateaastal töötas Õiguskantsleri Kantseleis 44 täistöökohaga teenistujat ja töötajat. Teenistujate ja töötajate arv on viimasel kümnel aastal püsinud stabiilsena, kõikudes 39 ja 45 vahel. Töökohti on juurde tulnud seoses õiguskantslerile uute ülesannete andmisega. Umbes kaks kolmandikku kantselei töötajatest on naised, noorim töötaja on 24 ja eakaim 76 aastat vana. Sooline palgalõhe on -1 (st võrreldaval ametikohal olev naine teenib veidi rohkem kui mees).

Õiguskantsleri Kantselei on ihaldatud praktikakoht õigusvaldkonna üliõpilastele, igal aastal on kantseleis lühemat või pikemat aega praktikal 8–10 tulevast juristi.

Kantselei struktuuriüksused on valdkonnapõhised osakonnad, neid on seitse. Õiguskantsleri pädevusalast välja jäävate kirjade ja avaldustega tegeleb õigusteenistus. Kantselei tugiteenuseid – raamatupidamine, dokumendihaldus jne – osutab üldosakond. Lisaks alluvad õiguskantslerile vahetult nn ametkonnaülesed valdkonnajuhid, näiteks puuetega inimeste õiguste valdkonna juht, tehisaru valdkonna nõunik, NHRI valdkonna juht jt.

Õiguskantsleri ülesanded on ammendavalt loetletud õiguskantsleri seaduse §-s 1. Viimati täiendas Riigikogu õiguskantsleri ülesannete loetelu 3. juunil 2026, lisades punkti 12: „Õiguskantsler täidab sõltumatu järelevalveasutuse ülesandeid, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024), artiklis 10 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (ELT L, 2024/1348, 22.05.2024), artikli 43 lõikes 4“.

Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eesti õiguskantsler unikaalne institutsioon. Kui teistes riikides on eraldi asutused põhiseaduslikkuse järelevalveks, ombudsmaniülesannete täitmiseks, samuti laste- ja noorte õiguste edendamiseks jne, siis Eestis on kõik need rollid koondatud ühte ametkonda. Näiteks Soomes on eraldi õiguskantsler, parlamendiombudsman (koos eraldiseisva NHRI üksusega), lasteombudsman, julgeolekuasutuste järelevalve ametkond. Eesti õiguskantsleri mandaat on Euroopa, aga ka maailma võrdluspildis üks tugevamaid, valdavalt pole inimõiguste kaitse ja edendamise eest seisvatel asutustel sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni staatust.

Ülevaateaastal esitati õiguskantslerile lahendamiseks ühtekokku 6313 kirjalikku teavitust. Neist 2901 juhul algatas õiguskantsler sisulise menetluse. Muud sorti avaldusi ja läkitusi laekus 3514. Viimaste hulgas on ka taotlused, mille lahendamiseks puuduvad õiguskantsleril volitused. Sellisel juhul saadetakse tavaliselt igale avaldajale ka kirjalik vastus, võimaluse korral koos soovitusega edasiseks tegevuseks, kuidas oma õigusi kaitsta.

Võrreldes eelmise ülevaateperioodiga (2024/2025) suurenes sisulist menetlust vajavate avalduste, taotluste ja kaebuste maht 15 protsendi võrra. Töö maht on sellises tempos kasvanud alates 2022. aastast ning on kümne viimase aastaga kahekordistunud. See kinnitab ühest küljest õiguskantsleri ja tema ametkonna tõsiseltvõetavust kaebuste lahendajana, õiguskantsleri usaldusväärsust ja tuntust ning teisest küljest ka ühiskonna õigusteadlikkuse pidevat suurenemist.

Õiguskantsleri eelarve maht on 2026. a riigieelarves (koos lisaeelarvega) 3,82 mln eurot, see on nii eelarve kui ka personali suuruse poolest üks väiksemaid riigiasutusi.

Kantselei töötab Tallinnas Toompeal Kohtu 8 asuvas ajaloolises hoones, mida valitseb Riigi Kinnisvara Aktsiaselts. Sajandi alguses ja 2019. aastal tehtud renoveerimistööde käigus on üritatud taastada hoone algupärast ilmet ning säilitada osas ruumides 1930. aastate interjööri. Kantselei saalides on viimastel aastatel olnud regulaarselt üleval Eesti nüüdiskunstnike personaalnäitused. Eelneval kokkuleppel on kultuurihuvilistel võimalik hoonega tutvuda.

# Aasta meedias

## Kõned ja esinemised

Õiguskantsler Ülle Madise kõne kohtunike täiskogul 28. mail 2026

Õiguskantsleri vanemnõuniku Atko-Madis Tammari ettekanne „Logopeed – võrdsete võimaluste looja“ Logopeedide Ühingu veebinaril 6. aprillil 2026

Õiguskantsleri kõne Eesti Advokatuuri üldkogul 31. märtsil 2026

Õiguskantsleri sõnavõtt Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse 31. sünnipäeva konverentsil „Hoolime. Kõik pardal?“ 23. jaanuaril 2026

Õiguskantsleri tervituskõne ühtekuuluvuskontserdil „Ajakaja“, 4. detsembril 2025

Õiguskantsleri tervitussõnavõtt tunnustusüritusel „Märkan eeskuju 2025“ Rüütelkonna hoones 11. novembril 2025

Vanemnõunik Atko-Madis Tammari ettekanne haridusuuenduskonverentsil „Hoitud õpetaja hoiab õpilast“ 29. oktoobril 2025

Õiguskantsleri ettekanne konverentsil „Upholding Good Governance in Challenging Times. The role of the Ombudsman“ Maltal 15.-16. oktoobril 2025

Õiguskantsleri avasõna „Preventiivriik ja põhiseadus“ konverentsil hotellis Swissôtel Tallinn 1. oktoobril 2025

Õiguskantsleri ettekanne Eesti Juristide Liidu konverentsil „Õigusemõistmise tulevik: reformid, riskid ja regionaalne tasakaal“ Rüütelkonna hoones 26. septembril 2025

Õiguskantsleri ettekanne „Turvalisuse, laiskuse ja vastutuse tasakaal“ Siseministeeriumi valitsemisala arengupäeval Sisekaitseakadeemias 18. septembril 2025.

## Intervjuud

Õiguskantsleri intervjuu Maalehes, 25. juunil 2026

Õiguskantsler saates „Otse Postimehest“, 17. juunil 2026

Õiguskantsleri nõunik Andres Aru telesaates „Terevisioon“ noorte huvihariduse küsitlusest, 1. juunil 2026

Õiguskantsler telesaates „Esimene stuudio“, 21. mail 2026

Õiguskantsler saates „Otse uudistemajast“, 29. aprillil 2026

Õiguskantsler saates „Uudis+“, teemaks oli Tõnis Mölderi saadikupuutumatus, 14. aprillil 2026

Õiguskantsler Kuku raadio saates „Kahe vahel“, 23. jaanuaril 2026.

Õiguskantsler telesaates „Esimene stuudio“, 27. novembril 2025

Õiguskantsleri intervjuu Kuku raadios, 19. septembril 2025

Õiguskantsleri intervjuu Postimehes, 17. septembril 2025

Õiguskantsleri nõunik Atko-Madis Tammar Vikerraadios, teemaks oli tasemeklasside moodustamine, 5. septembril 2025

## Artiklid

„Ülle Madise: kõik, mis on võimalik, ei pruugi olla tark ja õige“, ajakirjas Edasi 12. veebruaril 2026

Õiguskantsleri nõuniku Ksenia Žurakovskaja-Aru ning kaasautorite Anneli Soo ja Kaie Proode artikkel „Vangistustingimuste tähendus väljaandmismenetluses“, ajakirjas Juridica nr 5, 2026

Õiguskantsleri vanemnõuniku Liiri Oja artikkel „Riigivõim peab kaitsma eraelu ka tehisintellekti ajastul“, ERR-i teadusuudiste portaalis Novaator 15. oktoobril 2025

Õiguskantsleri nõuniku Kristi Paroni artikkel „PATSIENDIOHUTUSE PÄEV: Tervishoiutöötaja ja patsiendi suhtlemise kvaliteet kui patsiendiohutuse tagatis“, 17. septembril 2025

Õiguskantsleri vanemnõuniku Atko-Madis Tammari artikkel „Paber ei kanna vastutuse koormat noorte ees“, ERR-i uudisteportaalis 7. septembril 2025

Õiguskantsleri nõuniku Helen Ojamaa-Muru ja kaasautorite Kadi Luht-Kallase ja Tarvi Ojala artikkel „Side asukohaandmete töötlemine ohualapõhise riikliku ohuteavituse edastamisel. Millised on õiguslikud raamid?“, ajakirjas Juridica nr 5, 2025

Õiguskantsler Ülle Madise ja õiguskantsleri nõuniku Aigi Kivioja artikkel Eesti inimarengu aruandes: „Õpilaste vajadused on reaalsus, millega tuleb koolis arvestada“

PEATÜKK

# Õigusriik



Mauri Gross. Sama lugu I. Õli puidul. 2023 (fragment teosest)

Õigusriigi põhimõtte kohaselt peavad avalikku võimu esindavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused tegutsema põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õigusriigi põhimõte hõlmab ka võimude lahususe ja õiguskindluse põhimõtet ning keelab võimu kuritarvitamise. Kedagi ei tohi põhjendamatult ebavõrdselt kohelda ja kõigil peab olema ligipääs ausale kohtumõistmisele. Riik peab tagama inimeste põhiõigused, neid tohib piirata vaid siis, kui see on vältimatult vajalik.

Lõppenud ülevaateperioodil pälvis avalikkuse tähelepanu õiguskantsleri roll ja tegevuse piirid Riigikogu liikmelt saadikupuutumatuse äravõtmise ettepaneku menetluses. Seadusega õiguskantslerile lubatu ja Riigikogu ootuse konflikti lahendamiseks andis Riigikogu juhatus põhiseaduskomisjonile ülesande analüüsida õiguskantsleri pädevust saadikupuutumatuse äravõtmise protsessis.

Kodakondsuse andmise, elamislubade pikendamise ja isikut tõendavate dokumentide uuendamise protseduure varjutab jätkuvalt Venemaa algatatud sõda Ukrainas ning sellest johtuvad julgeolekuprobleemid Eestis. Õiguskantsleril tuli korduvalt juhtida Politsei- ja Piirivalveameti ning teiste riigiasutuste tähelepanu, et Eesti alalistel elanikel ja välismaalastel on kõigis toimingutes õigus eeldada seadustega ette nähtud protsesse, mida ei saa venitada ega moonutada, viidates pingestunud julgeolekuolukorrale.

Tavapäraselt esitati õiguskantslerile kaebusi kohtute ja kohtunike töö peale. Mitmed inimesed avaldasid rahulolematust selle üle, kuidas riigi- ja kohaliku võimu asutused nende kaebustele ja muudele avaldustele vastavad.

# Saadikupuutumatuse äravõtmine

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 76 kohaselt on Riigikogu liige puutumatu ning teda saab kriminaalvastutusele võtta ja tema üle kohut mõista ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sellekohase põhjendatud taotluse peab eelnevalt õiguskantslerile esitama riigi peaprokurör.

Õiguskantsleril tuleb seejärel ühe kalendrikuu jooksul otsustada, kas teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks või saata peaprokuröri taotlus Riigiprokuratuurile tagasi. Vajaduse korral tutvub õiguskantsler kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kriminaalmenetluses kogutud tõendeid.

See põhiseaduse säte kaitseb Riigikogu liiget näiteks poliitilise tagakiusamise eesmärgil algatatud kohtuasjade eest. Kui Riigikogu otsustab õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu liikmelt saadikupuutumatuse ära võtta, ei tähenda see, et kahtlustatav Riigikogu liige on kuriteo toimepanemises süüdi. Riigikogu selline otsus üksnes võimaldab jätkata kriminaalmenetlust ja kohtus välja selgitada, kas väidetav kuritegu pandi toime või mitte.

Lõppenud ülevaateaastal esitas Riigiprokuratuur õiguskantslerile kaks taotlust Riigikogu liikmelt saadikupuutumatuse äravõtmiseks.

2025. aasta novembris tegi õiguskantsler riigi peaprokuröri taotluse põhjal Riigikogule ettepaneku võtta saadikupuutumatus Kalle Grünthalilt. Riigiprokuratuur oli esitanud Kalle Grünthalile kahtlustuse karistusseadustiku (KarS) § 201 lõike 2 punktis 3 (omastamine ametiisiku poolt) sätestatud kuriteo toimepanemises.

Kriminaalasja materjalidega tutvudes ei tuvastanud õiguskantsler kriminaalmenetluse jätkamist välistavaid asjaolusid. Toimiku kontrollimise põhjal polnud alust arvata ka seda, et kriminaalmenetlus oli algatatud või kahtlustus esitatud mõnel ebakohasel (näiteks poliitilisel või kättemaksust ajendatud) motiivil.

Riigikogu arutas õiguskantsleri ettepanekut 2. detsembri 2025. a istungil ning otsustas seda toetada: 53 Riigikogu liiget olid ettepaneku poolt ja 3 vastu.

2026. aasta märtsis tegi õiguskantsler riigi peaprokuröri taotluse põhjal Riigikogule ettepaneku võtta saadikupuutumatus Tõnis Mölderilt. Riigiprokuratuur kahtlustas, et Riigikogu liige Tõnis Mölder oli toime pannud KarS § 294 lõike 2 punktis 2 (ametiisikuna altkäemaksu küsimine ja altkäemaksu võtmisega nõustumine) ning KarS § 209 lõike 2 punktis 2 (kelmus ametiisiku poolt) sätestatud kuriteod.

Kriminaalasja materjalidega tutvudes ei tuvastanud õiguskantsler kriminaalmenetluse jätkamist välistavaid asjaolusid. Samuti ei olnud alust kahtlustada, et kriminaalmenetlus oli algatatud või kahtlustus esitatud mõnel ebakohasel motiivil.

Küll aga informeeris õiguskantsler Riigikogu kirjalikult ja märkis ka oma ettekandes, et õiguskantsleri roll piirdub saadikupuutumatuse võtmise protsessis enamasti vaid peaprokuröri taotluse edastamisega. Seaduse järgi saab õiguskantsler Riigikogule ettepaneku esitamata jätta üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu. Selline seaduse sõnastus annab üsna ühemõtteliselt edasi Riigikogu soovi: eeldatakse, et üldjuhul esitab õiguskantsler Riigikogule saadikupuutumatuse äravõtmise ettepaneku ning ta saab peaprokuröri taotluse tagastada vaid erandjuhul. Erandjuhtum on näiteks siis, kui materjalist nähtuvalt pole tegu üldse kuriteoga ja/või puuduvad igasugused tõendid või on väga selgelt rikutud menetlusnorme (nt tehti jälitustoiminguid ilma vastava loata). Erandjuhtum on ka see, kui ilmselgelt on tegemist poliitilisel motiivil toimuva menetlusega (ja see tuleb välja ka toimikust).

Ükskõik millisele asjaolule õiguskantsler sooviks peaprokuröri taotluse tagastamisel tugineda, peab ta suutma ära põhjendada, et süüdistuse esitamine on konkreetsel juhul ilmselgelt põhjendamatu ehk selles ei ole mingit kahtlust.

Paraku on viimastel saadikupuutumatuse äravõtmise aruteludel olnud Riigikogu ootus õiguskantsleri suhtes teistsugune. Tundub, et õiguskantslerilt oodatakse, et ta kontrolliks kogu menetluse (st kõigi menetlustoimingute) seaduslikkust ja põhjendatust, hindaks asjas

kogutud tõendeid ning annaks hinnangu ka menetluse perspektiivi kohta. Seda õiguskantsler aga teha ei saa.

Seadus keelab õiguskantsleril hinnata kriminaalmenetluses kogutud tõendeid ning ka seda, kas asjaosalistele kurnava ja riigile kuluka menetluse jätkamine on konkreetse asja olemust ja tehiolusid arvestades põhjendatud. Riigikogu otsustas 9. detsembril 2014 muuta Riigikogu liikme staatuse seadust (RKLS) nõnda, et enam pole vahet, kas õiguskantsler tagastab saadikupuutumatuse äravõtmise taotluse peaprokurörile või mitte. Kui Riigikogu liige on kahtlustatav kuriteo toimepanemises, siis selle kuriteo aegumine peatub (RKLS § $18^1$ lg 1). Riigikogu liige ei pääse menetlusest ka juhul, kui õiguskantsler tagastab taotluse prokuratuurile.

Riigikogu arutas õiguskantsleri ettepanekut. Ettepaneku poolt hääletas 44 Riigikogu liiget ja vastu oli üks. Kuna saadikupuutumatuse äravõtmiseks peab selle poolt hääletama vähemalt 51 Riigikogu liiget, jäi Tõnis Mölderile saadikupuutumatus alles.

Sellest olukorrast ajendatuna tegi Riigikogu juhatus põhiseaduskomisjonile ülesandeks analüüsida õiguskantsleri pädevust saadikupuutumatuse äravõtmise protsessis. Riigikogul on võimalik saadikupuutumatuse äravõtmise korda täpsustada või täiendada, kui soovitakse suurendada õiguskantsleri rolli saadikupuutumatuse äravõtmise menetluses.

# Valimised ja Vabariigi Valimiskomisjon

Vabariigi Valimiskomisjon on moodustatud Riigikogu valimise seaduse alusel ning selle peamine ülesanne on teha õiguslikku järelevalvet valimistega seotud otsuste ja toimingute üle. Peale selle korraldab komisjon Vabariigi Presidendi ja Riigikogu juhatuse valimisi.

Valimiskomisjon teeb kindlaks Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste ja rahvahääletuse hääletustulemused ning registreerib Riigikogu ja Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed. Valimiskomisjon menetleb ka valimistega seotud kaebusi.

Vabariigi Valimiskomisjoni volitused kestavad neli aastat. Komisjoni kuuluvad seaduse alusel Riigikohtu esimehe nimetatud esimese astme kohtu kohtunik, Riigikohtu esimehe nimetatud teise astme kohtu kohtunik, õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik, riigikontrolöri nimetatud Riigikontrolli ametnik, riigi peaprokuröri nimetatud riigiprokurör, riigikantsleri nimetatud Riigikantselei ametnik, Audiitorkogu juhatuse nimetatud infosüsteemide audiitor. Igal Vabariigi Valimiskomisjoni liikmel on ka asendusliige.

Õiguskantslerit esindab komisjonis tema asetäitja ja nõunik, Õiguskantsleri Kantselei direktor Olari Koppel. Vabariigi Valimiskomisjon pidas lõppenud aruandeaastal 26 koosolekut. Valimiskomisjoni otsuste ja koosolekute protokollidega saab tutvuda Riigikogu Kantselei dokumendiregistris.

Riigikohtu menetlusse jõudnud valimiskaebuste lahendid on välja pandud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite registrisse ja Riigi Teataja kodulehele. Süsteemse ülevaate valdavalt 2025. aasta kohalike volikogude valimistega seotud 60 valimiskaebustest leiab Riigikohtu aastaraamatu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste alapeatükist, mille autor on Riigikohtu esimees Villu Kõve.

2026. aastal valimiskomisjoni töötempo rahunes, jaanuarist augustini lahendati kokku kuus valimiskaebust, millest enamik puudutas valimiste vaatlejate õiguste tagamist.

2020. aastal vallandunud koroonapandeemia tõi kaasa paindlikke võimalusi koosolekute korraldamiseks. Toona juurutatud veebi- ja hübriidkoosolekud tulid, et jääda, säästes muu hulgas ka valimiskaebuse esitajate ja kaebealuste aega. See, aga ka valimiste vaatlejate kasvav huvi valimiskomisjoni töös osalemise vastu ning mitmed valimiskaebuste menetlusest võrsunud Riigikohtu lahendid on armutult paljastanud vajaduse muuta, täiendada ja täpsustada valimiskomisjoni töökorda.

Eelkõige puudutavad vaidlused valimiskomisjoni koosolekul osalemise korda. Täpsustamist vajavad ka mõisted, eelkõige *valimiskaebuse* ja valimistega seotud *toimingu* mõiste sisustamine. Seetõttu koostatakse valimiskomisjoni uut töökorda ning see peaks saama valmis 2026. aasta lõpuks, enne 2027. aasta Riigikogu valimisi.

# Erakondade rahastamise järelevalve

Erakonnaseadus näeb ette, et õiguskantsler määrab erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) ühe liikme. Õiguskantsler on nimetanud komisjoni liikmeks kultuurilehe Sirp peatoimetaja Kaarel Tarandi. Komisjon ja selle liikmed on sõltumatud, neil ei ole kohustust oma tegevusest neid määranud isikutele või institutsioonidele aru anda, samuti ei võta ega saa nad neid määranud isikutelt tegevussuuniseid.

Ülevaateaasta kestel alustas tööd erakondade rahastamise järelevalve komisjoni uus koosseis
.

Komisjoni eelmise koosseisu viimane tööaasta möödus ootuses, et Riigikogu kiidab heaks komisjoni töö tõhusust tagavad erakonnaseaduse parandused. Muudatused jõustusid 2026. aasta juunis, kuid need ei paku siiski lahendusi kõigile probleemidele.

Juttu tuleb kahest muudatusest, mis puudutavad vahetult Riigikogu ning poliitilises võistluses osalevaid erakondi ja valimisliite, aga ka nende partnereid.

Kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste aastal tegeleb ERJK valdavalt kaebuste ja pöördumiste lahendamisega, mis käsitlevad valdades ja linnades võimul olijate avalike vahendite kuritarvitusi. Paradoksaalselt kaitsevad omavalitsused traditsiooniliselt ja õigustatult oma autonoomiat, seega justkui tahavad oma siseasjad alati ise korda ajada. Poliitilises võitluses sellest aga pahatihti loobutakse ning nii esitatakse kaebus poliitilise konkurendi peale otse riigi järelevalveorganile. Komisjon on sunnitud küll algatama menetlusi, ent eetilisi hinnangute asemel saab ta kontrollida üksnes väidetavate tegude õiguspärasuse rahalist külge.

Omavalitsuste infokanalites – olgu need tasuta jagatavad infolehed või ühismeedia kontod – eelise saamise rahaline väärtus jääb üldjuhul 50–100 euro piiresse. Pahatihti ei saa menetlusosalised lõpuni aru, kust täpselt jookseb piir lubatu ja keelatu vahel.

Niisama ebaselge on ka see, kui otstarbekas on sellised juhtumid anda riikliku järelevalve alla, sest juhtumi menetlemiseks võib kuluda kuni pool aastat. Kaebuste hulka arvestades kulutab see ERJK niigi nappi tegevusressurssi.

Hoolimata sellest, et ERJK on aastate jooksul korduvalt andnud soovitusi, kuidas valimisliidud ja erakonnad saaksid kohalikus omavalitsuses oma siseelu ja avalike vahendite õiguspärast kasutamist paremini reguleerida ja kontrollida, ei ole ERJK-le esitatud kaebuste ja pöördumiste hulk kahanenud. Paraku ei toonud ka erakonnaseaduse muudatused erakondade ja eriti valimisliitude omavalitsusliku tegevuse järelevalvesse piisavat õigusselgust.

Aastatega on avalikkus üha taunivamalt suhtunud sellesse, et riigi õiguskaitseorganid algatavad mitmesuguseid menetlusi, lootes saada lõpuks kohtust ebaselge seaduse rakendamise asjus õigusselgust.

See on omamoodi nõiaring: Riigikogu kiidab kõigepealt heaks ebaselge seaduseelnõu ning õiguskaitseasutused peavad hakkama varem või hiljem ette tulevaid juhtumeid lahendades neid ebaselgeid paragrahve rakendama. Seda tehes saavad nad nii poliitilise kui ka meedia ja laiema avalikkuse hukkamõistu osaliseks. Kui rahvaesindus ei asu pärast menetluse

lõpetamist või lõplikku kohtuotsust seadust parandama, siis kõik kordub.

Seetõttu otsustas ka ERJK mitte edasi kaevata esimese astme kohtuotsust küsimuses, kas erakonnad on saanud keelatud annetuse Sihtasutuselt Liberaalne Kodanik. Selleks oli mitu põhjust, nende hulgas ka see, et järelevalve põhiülesanne ei ole pidada erakondadega lõputult kohtuvaidlusi õigusselguse saamiseks. Selguse võivad luua hoopis kiiremini ja ka ühiskonnale vähema kuluga erakonnad ise Riigikogus.

Õiguskantsler on aastaid osutanud, et Riigikogu peaks uuesti kaaluma, kas juriidilistelt isikutelt erakondadele annetuste tegemise keelamine on põhiseaduspärane. Ka tänavu jõustunud seadusemuudatused ei toonud sidusorganisatsioonide ega juriidiliste isikute annetuste küsimuses ammendavat selgust. Seetõttu võib arvata, et ERJK seisab peagi taas silmitsi kaebuste ja menetlustega, milles pole pikkadest ja kulukatest kohtuvaidlustest pääsu.

Riigikogu tööl on vahetu mõju järelevalvele, õiguskaitsesüsteemi mainele, demokraatia ja ausa poliitilise konkurentsi arengule, aga eeskätt erakondadele endile. Seepärast tasuks ka Riigikogu järgmisse koosseisu pretendeerivatel erakondadel hakata aegsasti mõtlema erakonnaseaduse parandamisele, et nii vabaneda probleemidest, mis juba silmapiiril paistavad.

# Kodakondsus

Õiguskantsler on leidnud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuses arvukalt puudusi, mis on seotud välismaalaste õigustega, isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega ning kodakondsuse küsimuste lahendamisega.

Õiguskantsleri poole pöördusid kaks täisealist noort murega, et PPA kavatses neilt ära võtta Eesti kodakondsuse, sest leidis, et neil võib olla sünniga omandatud Venemaa kodakondsus, kuigi seda kodakondsust pole neile kunagi vormistatud.

Mõlema noore ema oli Venemaa Föderatsiooni kodanik, kes oli jätnud oma alaealisele lapsele Venemaa kodakondsuse vormistamata. Avaldajad olid alaealisena saanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras.

PPA teatas mõlemale inimesele, et nad peavad endale vormistama Venemaa kodakondsuse ning seejärel sellest loobuma. Vastasel juhul kavatses PPA algatada menetluse, millega võetakse neilt Eesti kodakondsus ära.

Õiguskantsler selgitas avaldajatele ja PPA-le, et PPA-l ei ole õigust inimeselt sellises olukorras Eesti kodakondsust ära võtta. Samuti ei ole neil inimestel vaja pöörduda Eesti kodakondsuse säilitamiseks Venemaa Föderatsiooni Suursaatkonda ega endale Venemaa kodakondsust vormistada.

Iga riik määratleb ise, kes on tema kodanikud. Alles kodakondsuse vormistamise käigus tuvastab riik, kas inimesel on tõepoolest selle riigi kodakondsus. Kui inimene ei ole kodakondsust vormistanud, ei saa ta kasutada selle riigi kodakondsusega kaasnevaid õigusi ning tal ei ole selle riigi ees ka kohustusi. Kui kodakondsust ei ole õiguslikult vormistatud, siis ei ole inimese ja riigi vahel tegelikku kodakondsussuhet. Meelevaldne ja ebamõistlik on nõuda, et täisealine inimene peab Eesti kodakondsuse säilitamiseks vormistama endale välisriigi kodakondsuse ainuüksi sel eesmärgil, et sellest loobuda.

Siseminister nõustus õiguskantsleriga ja saatis PPA-le kirja, milles palus peatada sellistel juhtudel Eesti kodakondsuse äravõtmise menetlused.

Lisaks selgus esitatud avaldustest, et PPA pole jätkuvalt järginud kodakondsuse äravõtmise menetlustes Euroopa Liidu õigust. Euroopa Kohus on sedastanud, et otsustades kodakondsuse äravõtmise üle, tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet, kui kodakondsuse äravõtmise korral kaotaks inimene Euroopa Liidu kodaniku staatuse ja sellega kaasnevad õigused (vt nt Euroopa Kohtu otsused C-135/08, Janko Rottmann *vs*. Freistaat Bayern, 02.03.2010, punktid 55−59; C-221/17, Tjebbes jt *vs.* Minister van Buitenlandse Zaken, 12.03.2019, p 40). Niisugune nõue seondub Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 20 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse tagamisega. See tähendab, et sellises olukorras ei tohi inimeselt Eesti kodakondsust automaatselt ära võtta, kuigi tal võib olla ka muu riigi kodakondsus.

See Euroopa Liidu õigusest tulenev kohustus on vahetult kohaldatav. Seega tuleb PPA-l järgida seda põhimõtet ka olukorras, kus Eesti riigi õigusaktid on vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Sellises olukorras peab kodakondsuse äravõtmise otsustamisel lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest isegi siis, kui kodakondsuse seadus seda ette ei näe.

Riigikogu menetluses on kodakondsuse seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (932 SE). Selle eelnõuga on kavas muu hulgas ette näha, et Eesti kodakondsust ei või inimeselt ära võtta, kui teise riigi kodakondsust ei ole vormistatud.

Sama eelnõuga soovitakse lahendada küsimus kodakondsuseta lastele Eesti kodakondsuse andmise kohta, millele õiguskantsler juhtis tähelepanu eelmise ülevaateaasta kokkuvõttes. Eelnõuga on plaanis näha ette õiguslik alus Eesti kodakondsuse andmiseks kodakondsuseta lastele, kui lapse mõlemad vanemad on kodakondsuseta inimesed, kuid vähemalt üks vanematest pole enne lapse sündi elanud Eestis vähemalt viis aastat.

Õiguskantsler sai mitu avaldust ka selle kohta, et seadus ei võimalda taotleda Eesti kodakondsust inimestel, keda ei ole vabastatud Ukraina kodakondsusest.

Õiguskantsler leidis, et konkreetsel juhul pole põhjust pidada kodakondsuse seadust põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigil on kodakondsuse omandamise tingimuste kehtestamisel ulatuslik kaalutlusruum. Niisiis ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks seda, kui teisest kodakondsusest vabastamine võib küll võtta aega, kuid seda pole alust pidada võimatuks või ilmselgelt perspektiivituks. Seetõttu ei ole põhjust nõuda, et Ukraina kodanikele tehtaks teisest kodakondsusest vabastamise nõudmisel erandeid.

# Välismaalaste õigused

Viimase aasta jooksul on õiguskantslerile esitatud arvukalt avaldusi, mis puudutavad elamisloataotlusi ja välismaalaste õiguslikku staatust.

## Eesti kodaniku abikaasale elamisloa taotlemine

Üks korduv teema on olnud Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmine.

Õiguskantsler saatis Riigikogu põhiseaduskomisjonile märgukirja, milles leidis, et kaks välismaalaste seaduse sätet, mis puudutavad Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmist, on vastuolus põhiseadusega. Välismaalaste seaduse (VMS) § 139 näeb ette, et Eesti kodaniku abikaasale elamisluba taotledes peab inimene tõendama püsiva legaalse sissetuleku olemasolu. Õiguskantsleri hinnangul on see tingimus vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1.

Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumiseks ja tema riiki elama asumise takistamiseks või riigist väljasaatmiseks peavad olema väga kaalukad põhjused. Seetõttu ei tohiks lubada elamisloa andmisest keelduda ainuüksi sellepärast, et inimesel pole välismaalaste seaduse tähenduses piisavat sissetulekut. Eesti kodaniku õigus elada Eestis kaalub igal juhul üles legaalse sissetuleku nõude täitmise kohustuse. Kui Eesti kodanikul ei ole

võimalik elada Eestis koos oma abikaasaga, peaks ta Eestist lahkuma.

Näiteks kajastati meedias juhtumit, kui Eesti kodanikul ei lubatud asuda Eestisse elama koos oma Suurbritannia kodanikust abikaasaga. Elamisloa andmisest keelduti muu hulgas sel põhjusel, et abikaasal polnud seadusega nõutavat legaalset sissetulekut, kuigi tal olid olemas elatusvahendid. Probleem on ka selles, et praegu jäetakse vormilistel põhjustel osa seaduslikke sissetulekuid seaduse mõttes piisava sissetuleku hulka arvestamata. See on ebaõiglane ja ebaloogiline.

Õiguskantsler leidis, et välismaalaste seadust tuleks muuta nii, et Eesti kodaniku abikaasale või registreeritud elukaaslasele elamisloa taotlemisel ei rakendataks legaalse sissetuleku tõendamise nõuet. Ühtlasi tuleks õiguskantsleri hinnangul täpsustada sissetulekute loetelu, mida võetakse arvesse juhul, kui inimene peab tõendama legaalse sissetuleku olemasolu. Igasugust tulu, mis on teenitud seaduslikult, peaks saama arvestada ka elamisloa menetluses.

Põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1 on vastuolus ka välismaalaste seaduse § 142 lõige 1, sest see võimaldab jätta Eesti kodaniku abikaasa või registreeritud elukaaslase elamisloataotluse rahuldamata pelgalt selle tõttu, et neil inimestel on teoreetiliselt võimalik elama asuda mõnda teise riiki. Kuna Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis, ei saa keelduda tema abikaasale elamisluba andmast ainuüksi selle tõttu, et abikaasadel võib olla võimalik elada ka mõnes teises riigis.

## Pangakonto väljavõtete küsimine

Õiguskantslerile esitatud avaldustest selgus, et PPA nõuab elamisloataotlust lahendades inimestelt pangakontode täielikke väljavõtteid filtreerimata kujul. Avaldustest ilmnes, et PPA ametnikud on nõudnud  inimestelt  neid andmeid isegi rohkem kui kahe aasta pikkuse perioodi kohta.

PPA ametnikud põhjendasid pangakonto väljavõtete nõudmist vajadusega kontrollida, kas inimesel on piisav legaalne sissetulek, kas ta on kasutanud varem elamisluba eesmärgipäraselt ja elanud tegelikult Eestis. Ühtlasi saab PPA neist väljavõtetest teada inimestevaheliste suhete kohta.

Õiguskantsler leidis, et selline tegevus on õigusvastane. Elamisloataotluse menetluses ei ole lubatud nõuda inimeselt tema pangakontode täielikke väljavõtteid. Õiguskantsler soovitas PPA-l viia oma halduspraktika kooskõlla põhiseaduse ja seadustega ning lõpetada elamisloa taotlejatelt pangakontode väljavõtete nõudmine.

Vajadusel on võimalik paluda inimesel esitada kontoväljavõte konkreetsete maksete kohta, mis puudutavad neid asjaolusid, mida on vaja menetluse käigus kontrollida. Põhiseadus, seadused ega Euroopa Liidu õigusaktid ei luba nõuda inimestelt pangakontode täielikke väljavõtteid filtreerimata kujul. Pealegi saab elamisloataotluse üle otsustamiseks vajalikke asjaolusid kontrollida ka muude tõendite alusel. Näiteks võib kontrollida Maksu- ja Tolliameti andmeid või paluda inimesel esitada tööandja tõend sissetuleku kohta või tõend konkreetse sissetuleku laekumise kohta. Lisaks on võimalik küsida muid tõendeid Eestis elamise või peresuhete kohta. Nõnda ei kohustata inimest avaldama isiklikke andmeid, mille avaldamine rikub inimese eraelu puutumatust ning mis ei ole elamisloataotluse lahendamiseks ka vajalikud.

PPA ei järginud õiguskantsleri soovitust. PPA ei nõustunud sellega, et elamisloataotluse menetluses ei või küsida pangakonto täielikke väljavõtteid, juhul kui registritest ei saa kätte vajalikku informatsiooni (nt andmeid sissetuleku kohta). Seetõttu tegeleb õiguskantsler selle küsimusega edasi.

Kuigi elamisloa taotleja peab tõendama sissetuleku olemasolu õigusaktidega sätestatud määras, ei pea ta avaldama PPA-le oma majanduslikku olukorda tervikuna. Samuti ei saa pangakontode väljavõtteid nõuda sel põhjusel, et andmeid ei esine registris. Vastavaid andmeid saab tõendada konkreetsete väljavõtete või muude tõenditega. Niisiis piisab, kui inimene tõendab konkreetsete sissetulekute olemasolu. PPA-l ei ole õigust tutvuda kogu tema pangakonto väljavõttega, mis sisaldab äärmiselt isiklikke andmeid.

PPA on küsinud elamisloa taotlejalt ka kolmandate isikute (elamisloa alusel Eestis viibiva ning elamisluba taotleva isiku vanemate ja täisealiste laste) andmeid, sealhulgas pangakontode tervikväljavõtteid, töölepinguid, andmeid sotsiaalkindlustuse, ettevõtte klientide jm kohta. PPA ametnikud ei selgitanud, mis eesmärgil ja mis õiguslikul alusel neid andmeid nõuti, mistõttu pidid inimesed selle kohta korduvalt selgitusi küsima.

PPA-l ei ole õigust nõuda elamisloataotluste menetluses eraelulisi isikuandmeid kolmandate isikute kohta, sealhulgas vanemate ja täiskasvanud laste kohta, kes elavad iseseisvalt oma elu, ei ela Eestis ega soovi Eestisse elama asuda. Kui nad sooviksid Eestisse elama asuda,

tuleks vajalikke andmeid küsida neilt endilt.

PPA peadirektor möönis, et PPA-l pole kolmandate isikute kohta andmete nõudmiseks piisavalt alust ning lubas muuta PPA menetluspraktikat.

Haldusorgan peab andmete nõudmist selgitama viivituseta ja vastama inimesele ammendavalt, nii et tal oleks võimalik aru saada, miks haldusorgan neid andmeid temalt küsib. Seega ei piisa sellest, et PPA viitab andmeid küsides üksnes üldisele õiguslikule alusele.

## Kolmandate riikide kodanikest püsielanike õigused

Mitmest avaldusest selgus, et PPA on kavatsenud Eestist välja saata siin sündinud ja üles kasvanud Venemaa Föderatsiooni kodanikke või ebaselge kodakondsusega inimesi, kui nad on pannud toime kasvõi väikesi rikkumisi.

Näiteks pöördus õiguskantsleri poole noor mees, kes oli unustanud õigeaegselt pikendada oma elamisloakaarti ja elamisluba. PPA jättis tema elamisloataotluse vastu võtmata ning tegi talle selle asemel lahkumisettekirjutuse. Kui kohus andis võimaluse kompromissi leidmiseks, võttis PPA küll uue elamisloataotluse menetlusse, kuid teatas kavatsusest jätta talle elamisluba ikkagi andmata, sest inimene ei saanud täita teatud tingimusi. Jäeti arvestamata asjaolu, et ilma elamisloata polnud inimesel võimalik töötada. Lisaks viivitas PPA tema taotluse lahendamisega – õiguskantsleri poole pöördumise ajaks oli menetlus kestnud juba üle kahe kuu.

Elamisloataotluse menetluse läbivaatamisel tuleb arvestada ka taotleja olukorda. PPA on kohustatud elamisloataotluse lahendama nii kiiresti kui võimalik. Sellises olukorras ei või menetlusega viivitada.

Teisel juhul jättis PPA pikendamata Eestis sündinud ja siin kogu elu elanud naise elamisloa, sest taotleja oli toime pannud poevargusi. PPA kavatses naise ja ta eelkooliealise lapse Eestist välja saata.

Põhiseadus kaitseb ka Eestis sündinud ja siin pikaajaliselt elanud välismaalase õigust Eestis elada. Põhiseaduse § 26 näeb ette õiguse eraelu puutumatusele. Selle põhiõiguse kaitsealasse kuuluvad ka pikaajaliselt riigis elanud välismaalased. Pikka aega riigis elanud välismaalase võib välja saata vaid juhul, kui selleks on ülekaalukas ühiskondlik huvi ning selline otsus on mõõdukas, vajalik ja kooskõlas taotletava eesmärgiga (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) kaasus: Slivenko *vs.* Läti, 09.10.2003, 48321/99, p 113).

Välismaalase väljasaatmiseks peavad olema väga kaalukad põhjused, kui see inimene on elanud seaduslikult selles riigis kogu oma lapsepõlve ja/või noorusaja (nt Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasused: Levakovic *vs.* Saksamaa, 23.10.2018, 7841/14, p 41; Savran *vs.* Taani, 07.12.2021, 57467/15, p 186).

Põhiseaduse §-dest 26 ja 27 tulenev perekonnapõhiõigus kaitseb perekonda, kus kooselukaaslased ei ole abielus (Riigikohtu 19.06.2000 otsus, 3-3-1-16-00, p 1). See tähendab, et välismaalase riigist väljasaatmisel tuleb arvestada ka tema peresuhteid, sealhulgas elukaaslase olemasolu.

Niisiis ei saa pikaajaliselt Eestis elanud välismaalast riigist välja saata üksnes sel põhjusel, et inimesel on jäänud riigis elamise seaduslik alus pikendamata või et ta on toime pannud väiksema tähendusega süütegusid.

## Lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kehtestamine

Mitmest avaldusest on selgunud, et PPA ei järgi lahkumisettekirjutust tehes, inimest riigist välja saates ning sissesõidukeeldu kehtestades põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse nõudeid. Näiteks on mitmetest avaldustest tulnud esile, et PPA teeb inimesele lahkumisettekirjutuse ja kehtestab sissesõidukeelu ainuüksi selle tõttu, et inimene on viibinud riigis seadusliku aluseta. PPA ei arvesta seejuures olulisi asjaolusid, näiteks perekonna olemasolu vms.

Eesti seadused ei ole kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/115/EÜ, mis sätestab ühised nõuded ja korra Euroopa Liidu liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise kohta. See direktiiv näeb ette, et otsustades riigist väljasaatmise üle, peab PPA arvestama ka inimese perekonnaeluga. Euroopa Kohus on sedastanud, et vastav säte on vahetult kohaldatav. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega edasi.

Õiguskantslerile on esitatud avaldusi ka selle kohta, et PPA ei vaata üle juba tehtud lahkumisettekirjutuse õiguspärasust, kui inimese staatus on menetluse käigus oluliselt muutunud. Näiteks tegi PPA lahkumisettekirjutuse inimesele, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus jäeti rahuldamata. See inimene abiellus Eesti kodanikuga. PPA jättis lahkumisettekirjutuse pärast seda jõusse, kuigi lahkumisettekirjutuse tegemisel ei olnud selle asjaoluga arvestatud. Õiguskantsleri menetluse tulemusena peatas PPA siiski

lahkumisettekirjutuse kehtivuse ja väljastas inimesele elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks.

## Haldusmenetluse nõuete järgimine

Õiguskantslerile esitati väga palju avaldusi selle kohta, et PPA ei järgi elamisloataotluste läbivaatamisel haldusmenetluse nõudeid.

Ka lõppenud ülevaateaasta jooksul esitasid paljud inimesed kaebusi selle kohta, et PPA rikub nende õigusi, sest elamisloataotlust ei saa esitada muul viisil, kui tuleb PPA teenindusbüroos vastuvõtuaeg kinni panna. Samal ajal ulatusid vastuvõtu ooteajad enam kui kolme kuuni.

Niisuguses olukorras on ettevõtjatel keeruline välismaalasi Eestisse tööle kutsuda ning raskusi võib tekkida ka peredel. Inimesed on pidanud näiteks taotlema pikaajalist viisat, kuigi tegelikult soovisid nad saada elamisluba.

Õiguskantsler saatis 2017. aastal PPA-le märgukirja selle kohta, et elamisloataotluse esitamiseks vastuvõtuaja broneerimise nõue on vastuolus seaduse ja hea halduse tavaga. Õiguskantsleri hinnangul peab inimestel olema võimalik soovi korral esitada elamisloataotlus elavas järjekorras. Taotluse esitamiseks aja broneerimine saab olla vaid vabatahtlik valik.

Mõistagi on õigusvastane ja vastuolus hea halduse põhimõttega ka see, kui vastuvõtuaega ei ole võimalik broneerida mõistliku aja jooksul. Kolmekuune ooteaeg on ebamõistlikult pikk. Sellega takistab PPA inimeste juurdepääsu menetlusele. Sama aja jooksul peaks PPA tegema elamisloataotluse kohta juba sisulise otsuse (vt siseministri määruse § 26 lg 1, § 44 lg 1). Seega on PPA selline tegevus vastuolus põhiseaduse §-dega 3 ja 14.

PPA on varem teatanud, et kui inimese taotlus on kiireloomuline, lubatakse see esitada ka elavas järjekorras. PPA selgitas lisaks, et kui inimene soovib elamisloa või selle pikendamise taotluse esitamiseks PPA teenindusbüroos aega broneerida, tuleks pöörduda PPA migratsiooninõustajate poole.

Elamisloataotlust peab olema võimalik esitada kiiresti kõigis Eesti piirkondades, et inimesed ei peaks otsima, millises teenindusbüroos on vabu aegu.

Õiguskantsler palus ka Häirekeskusel tagada, et riigiinfotelefoni töötajad teavitaksid inimesi võimalusest pöörduda PPA migratsiooninõustajate poole, kes aitavad leida sobiva lahenduse taotluse esitamiseks väljaspool broneerimissüsteemi.

### Menetluse pikkus

Endiselt on probleemiks ka see, et PPA viivitab elamisloataotluste läbivaatamisega, mistõttu vältavad menetlused liiga pikka aega. Sageli on need menetlused kestnud kauem kui kuus kuud, kuid mõnel juhul isegi kauem kui kümme kuud.

Menetluste materjalidest on näha, et ametnikud on teinud menetlustoiminguid alles mitme kuu möödumisel pärast taotluse esitamist. Selle tulemusena on osa toiminguid korratud (nt sissetulekute kohta uuesti andmeid küsitud). Dokumentide vormistamise puudustele (nt apostillimise nõudele) on tähelepanu juhitud alles vahetult enne seda, kui tulnuks juba teha otsus taotluse kohta.

### Arvamus Riigikohtule

Õiguskantsler esitas Riigikohtule arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas (nr 3-25-79), milles Tallinna Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks varasema välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 7 lõike 2. Selle sätte kohaselt ei peetud pagulase perekonnaliikmeks tema elukaaslast, kellega abiellumine või kooselu registreerimine oli pagulase päritoluriigis õiguslikult võimatu.

Õiguskantsler leidis, et VRKS § 7 lõige 2 koostoimes sama paragrahvi lõikega 5 on vastuolus põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27 osas, milles need ei võimaldanud lugeda pagulase perekonnaliikmeks tema tegelikku elukaaslast, kui perekond on tõendatult koos elanud enne Eestisse saabumist ning kui abiellumine või kooselu registreerimine ei olnud pagulase päritoluriigis õiguslikult võimalik.

Riigikohus tunnistas kõnealuse sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.

## Isikut tõendavad dokumendid

Õiguskantslerile saadetud avaldustest on selgunud, et Politsei- ja Piirivalveamet on nõudnud naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse saanud inimestelt, kes taotlevad uut ID-kaarti, mitmeid kinnitusi ja lisadokumente, mille küsimiseks pole seaduslikku alust. Näiteks küsis PPA ühelt inimeselt kirjalikku kinnitust selle kohta, et tal ei ole ühegi muu riigi kodakondsust. Temalt küsiti ka lisadokumente, millisel õiguslikul alusel ta elab Itaalias. PPA teatel on selline andmete nõudmine halduspraktikas tavapärane.

Niisugune tegevus on õigusvastane, sest Eesti kodanikule ID-kaardi väljaandmise üle otsustamiseks pole alust selliseid andmeid nõuda. PPA võib küsida ID-kaardi uuendamist taotlevatelt inimestelt ainult neid andmeid ja tõendeid, mis on seotud isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsustamisega. PPA ei tohi inimeselt küsida selliseid andmeid ja dokumente, mida õigusaktid ette ei näe ning millest isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsus ei sõltu.

Seega ei tohi PPA keelduda ID-kaardi väljastamisest, kui inimene jätab alusetutele lisaküsimustele vastamata. Ebaseaduslike andmete nõudmise tõttu ei tohi ID-kaardi väljaandmise tähtaega edasi lükata.

Euroopa Liidu kodanikel on õigus Euroopa Liidus vabalt liikuda ja elukohta valida. Teises riigis elamise seaduslikkuse kohta ei tohi küsimusi esitada ka siis, kui Eesti kodanik elab uue ID-kaardi tellimise ajal väljaspool Euroopa Liitu. Sellisel juhul kontrollib vajadusel neid asjaolusid riik, kus Eesti kodanik parajasti elab. Seadus ei luba kasutada ID-kaardi või passi uuendamist selleks, et nõuda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud inimestelt kinnitust või tõendit, et neil pole ühegi teise riigi kodakondsust. Hea halduse tava kohaselt ei tohi inimesi eksitada, jättes neile mulje, et nad peavad vastama küsimustele, mille esitamist seadus ette ei näe.

PPA-l tuleb viia halduspraktika kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Inimestelt tohib isikut tõendava dokumendi väljaandmisel küsida vaid selliseid andmeid, mille küsimiseks on õiguslik alus ning mis on seotud dokumendi väljaandmise otsustamisega.

## Lapse dokumentide väljastamine Selveri kauplustes

Õiguskantslerile esitati avaldus selle kohta, et Selveri kauplustes väljastatakse lapse dokumendid üksnes sellele lapsevanemale, kes on neid dokumente taotlenud. Teisel hooldusõiguslikul vanemal ei ole võimalik kauplusest lapse dokumente kätte saada.

Õiguskantsler leidis, et selline halduspraktika on vastuolus seadusega.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine on üks riigi põhiülesandeid. Dokumentide väljastamise tingimused on reguleeritud seadusega. Ka juhul, kui riik on andnud isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesande halduslepingu alusel osaliselt üle eraõiguslikule isikule (dokumente väljastab AS Selver), tuleb dokumentide kätteandmisel järgida kõiki seadustega sätestatud nõudeid.

Perekonnaseaduse § 120 lõike 1 kohaselt on hooldusõiguslik vanem lapse seaduslik esindaja. Lapse seadusliku esindaja esindusõigust saab piirata vaid kooskõlas seadusega. Seadus ei sea dokumentide väljastamisele piiranguid sõltuvalt sellest, kumb vanem on lapsele dokumente taotlenud. Seega on õigus lapse dokument kätte saada mõlemal hooldusõiguslikul vanemal, olenemata sellest, kes lapsele dokumente taotles.

Õiguskantsler palus tagada, et mõlemal hooldusõiguslikul vanemal oleks võimalik lapse isikut tõendav dokument kätte saada ka siis, kui selle väljastab eraõiguslik isik, ja sõltumata sellest, kes on esitanud lapse dokumentide taotluse. Õiguskantsler nõustus, et Selveri töötajatele ei saa anda täielikku juurdepääsu kõigile rahvastikuregistris olevatele andmetele, selleks et töötaja saaks kontrollida vanema esindusõigust. Toimingu sujuvaks korraldamiseks oleks Selveri töötajal vaja saada jah- või ei-vastus küsimusele, kas lapse dokumendile järele tulnud vanemal on õigus lapse dokumenti kätte saada.

Kuna sellise lahenduse rakendamine võtab aega, tuleb seni kasutada muid võimalusi. Näiteks on võimalik, et PPA ametnikud kontrollivad ise mõlema hooldusõigusliku vanema andmeid ning teevad selle informatsiooni kättesaadavaks Selveri töötajatele. Samuti tuleb võimaldada lapse dokumentide väljastuskohta muuta, ilma et selle eest nõutaks täiendavat riigilõivu. Väljastuskoha muutmise korral tuleb dokumendid toimetada teise väljastuskohta nii kiiresti kui võimalik. Lapsele dokumenti taotlevale vanemale tuleks ka paremini selgitada, et Selverist saab dokumendi ilma lisatoiminguteta kätte ainult dokumendi taotluse esitanud vanem.

PPA vastas õiguskantsleri soovitusele, et teisel lapsevanemal on võimalik oma lapse dokument Selverist kätte saada siis, kui ta esitab selle kohta PPA-le eraldi taotluse. Nii saab PPA kontrollida teise vanema esindusõigust.

Peatselt pärast uue korra sisseseadmist sai õiguskantsler kaebuse, et selline lahendus on liiga bürokraatlik. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega edasi.

## Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaart

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas, et Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaardi eest peab maksma märkimisväärselt kõrgemat riigilõivu kui Eesti kodaniku või Euroopa Liidu kodanikule väljastatava isikut tõendava dokumendi eest.

Õiguskantsler leidis selles asjas mitu rikkumist ning saatis sellega seoses soovituse PPA-le.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/38/EÜ artikli 25 lõike 2 kohaselt ei tohi võtta Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele elamisloakaardi väljaandmise eest suuremat riigilõivu kui Eesti kodaniku dokumentide väljaandmise eest. Eesti seaduste kohaselt on aga Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetelt nõutav riigilõiv mitu korda suurem. Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike ID-kaardi väljaandmise eest võetakse üldjuhul riigilõivu 45 eurot, kuid Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaardi eest nõuti 115 eurot.

Ka Euroopa Komisjon on selgitanud, et direktiivi kohaselt ei või Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmelt võtta kõrgemat riigilõivu, kui on kehtestatud Eesti kodanikele ID-kaardi väljaandmise eest.

Õiguskantsler leidis, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 25 lõige 2 on vahetult kohaldatav. PPA on kohustatud rakendama Euroopa Liidu õigust, kui see on vahetult kohaldatav. Sellisel juhul tuleb jätta Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevad riigisisese õigusakti sätted kohaldamata. Õiguskantsler palus PPA-l hüvitada avaldajale makstud riigilõivu osa, mis ületas 45 eurot.

Õigusvastane oli ka see, et PPA väljastas Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele elamisloakaardi lühema kehtivusajaga kui viis aastat. Sellise tähtaja kehtestamisega sooviti saavutada olukorda, et Euroopa Liidu perekonnaliikme elamisloakaart kehtib sama kaua kui Euroopa Liidu kodaniku ID-kaart.

Õiguskantsler leidis, et see on vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ artikli 11 lõikega 1. Direktiivi artikli 11 lõike 1 järgi tuleb ka perekonnaliikmele välja anda elamisloakaart vähemalt viieks aastaks, välja arvatud siis, kui on alust arvata, et Euroopa Liidu kodanik kavatseb Eestist varem lahkuda. Ka Euroopa Komisjon on asunud seisukohale, et ei ole põhjendatud anda perekonnaliikmele elamisloakaarti lühemaks tähtajaks kui viieks aastaks ainuüksi seetõttu, et see vastaks Euroopa Liidu kodaniku ID-kaardi kehtivusajale.

Õiguskantsler palus PPA-l tagada, et ka Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmetele antaks välja elamisloakaart, mille kehtivusaeg oleks üldjuhul viis aastat. PPA järgis õiguskantsleri soovitust.

Neidsamu küsimusi puudutab muu hulgas ka Riigikogu menetluses oleva kodakondsuse seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ( 932 SE).

Õiguskantsleri eelmise aasta tegevuse ülevaates käsitleti ka probleemi, mis puudutas Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele alalise elamisõiguse andmise tingimusi. Probleem oli selles, et alalise elamisõiguse andmiseks vajaliku perioodi hulka ei arvestatud kogu Eestis elamise aega. Tollal teatas Siseministeerium, et PPA muutis halduspraktikat ja viis selle kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Selle tulemusena arvestatakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme alalise elamisõiguse tekkimiseks vajaliku viieaastase Eestis elamise perioodi hulka ka tema tähtajalise elamisõiguse taotluse läbivaatamise aeg ning sellele vahetult eelnenud Eestis ajutise viibimise aeg, mitte ainult tähtajalise elamisõiguse alusel viibimise aeg.

Eelnõuga 932 SE on kavas muuta Euroopa Liidu kodaniku seadust ning viia vastavad sätted kooskõlla Euroopa Liidu õigusega.

# Kohtusüsteem

Õiguskantsler puutub kohtute tööga kokku kolmel viisil. Ta kuulub kohtute haldamise nõukotta; tal on õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõigi kohtunike suhtes ning ta esitab Riigikohtule arvamusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluste asjus.

Kohtute haldamise nõukoda kogunes 2025. aasta teisel poolel istungile kahel korral ja 2026. aasta esimesel poolel kolmel korral.

## Kaebused kohtunike töö peale

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline institutsioon, kes võib algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse. Distsiplinaarasjas teeb lõpliku otsuse Riigikohtu juures tegutsev distsiplinaarkolleegium.

Distsiplinaarmenetluse algatamise üle otsustades ei anna õiguskantsler hinnangut sisulist õigusemõistmist puudutavatele küsimustele. Ta saab hinnata üksnes seda, kas kohtunik on jätnud ametikohustused täitmata või kas ta on käitunud vääritult.

Õiguskantsleri poole pöördutakse peamiselt siiski sellistes asjades, millesse õiguskantsler sekkuda ei saa. Enamasti ei ole inimesed rahul kohtulahendiga või sellega, kuidas kohus on hinnanud tõendeid. Seega oodatakse, et õiguskantsler sekkuks kohtumenetlusse ja annaks hinnangu kohtu tehtud lahendile. Seda õiguskantsler teha ei saa, sest põhiseaduse järgi mõistab õigust kohus ja õigusemõistmise sisulistele küsimustele saab hinnangu anda üksnes

kõrgema astme kohus.

Igal aastal on olnud siiski ka juhtumeid, kus õiguskantsler kontrollib kohtute infosüsteemis kohtunike tööd lähemalt, jõudmaks selgusele, kas on põhjust alustada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust. Lõppenud ülevaateperioodil oli selliseid juhtumeid 18. Õiguskantsler ei leidnud ühelgi juhul põhjust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust algatada.

Peamiselt kaevati õiguskantslerile selle pärast, et tsiviilkohtumenetlused venivad pikale. Tsiviilvaldkonna kohtuasju lahendavate kohtunike töökoormus on viimastel aastatel aina suurenenud ja seetõttu võtab kohtuasjade lahendamine varasemast rohkem aega. Ühelgi juhul ei olnud aga põhjust kohtunikule ette heita põhjendamatut venitamist kohtuasja lahendamisega. Menetlus oli pikenenud kas menetluse asjaolude tõttu (nt menetlusosalised esitasid kohtule arvukalt taotlusi, mida kohtunik pidi lahendama) või kohtuniku suure töökoormuse tõttu. Õiguskantslerile esitatud avaldustest on näha, et inimestel on väga erinev ootus sellele, kui kiiresti peaks kohus vaidluse lahendama.

Kohtuasju lahendamise järjekorda seades lähtuvad kohtunikud kohtumenetluse heast tavast. See tähendab, et tsiviilkohtumenetluses tuleb teatud kohtuasjad lahendada esmajärjekorras (nt alaealise huvidega seotud kohtuasjad). Ülejäänud tsiviilasju lahendab kohus üldiselt selles järjekorras, nagu need kohtusse jõuavad.

Mitmed kohtunikukohad (kokku 14) on olnud pikka aega täitmata ning ka see mõjutab ametisolevate kohtunike koormust. Kevadel kuulutas justiits- ja digiminister välja konkursi kõigi täitmata kohtunikukohtade täitmiseks, seega peaks kohtunike suur töökoormus lähiaastatel ehk mõnevõrra leevendust saama.

Kaevati ka selle peale, et kohtumenetluses on teisele poolele alusetult avaldatud isikuandmeid ja et inimesele pole kohtudokumente nõuetekohaselt kätte toimetatud. Ka nendel juhtudel ei olnud õiguskantsleril kohtunike tegevusele etteheiteid.

Hulk kaebusi puudutas laste hooldusõiguse jagamist või lapsele elatise maksmist. Vanemad ei olnud rahul kohtuniku tehtud lahendiga ning seadsid kahtluse alla kohtuniku erapooletuse. Õiguskantsler ei tuvastanud ühelgi juhul, et kohtunikud oleksid olnud sellistes kohtuasjades erapoolikud.

# Avaldustele vastamine

Inimesed pole sageli rahul sellega, kuidas ametiasutused on nende avaldusi lahendanud.

Õiguskantsler kontrollib, kas ametiasutused järgivad oma töös seadusi, sealhulgas hea halduse põhimõtteid. Hea halduse tava näeb muu hulgas ette, et ametiasutused suhtlevad inimestega viisakalt ja eesmärgipäraselt. Samuti tuleb ametiasutustel oma töö korraldada nõnda, et keegi ei jääks nende tegevuse või tegevusetuse tõttu teadmatusse või ebamäärasesse olukorda.

Probleem algab juba sellest, kui asutus jätab pöördumise registreerimata.

Avaliku teabe seadusega (AvTS § 12 lg 1 p 1) on määratud, et taotlused ja muud dokumendid tuleb asutuse dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumise päevale järgneval tööpäeval. Dokumentide registreerimise nõue aitab tagada, et igast pöördumisest jääb jälg ning et iga pöördumisega ka tegeldakse.

Õiguskantsler leidis, et pöördumised olid jätnud nõuetekohaselt registreerimata näiteks Kohila Vallavalitsus, Nõo Vallavalitsus ja Viru-Nigula Vallavalitsus.

Probleeme oli ka avaldustele tähtaegse vastamisega. Ametiasutus on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest. Tähtaegade järgimine ja inimeste teavitamine on üks osa hea halduse tavast. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) järgi tuleb märgukirjale ja selgitustaotlusele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 15 kalendripäeva jooksul pärast selle registreerimist. Keerulistel juhtudel võib vastamise tähtaega pikendada kahe kuuni (MSVS § 6).

Teabenõue täidetakse viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Kui teabe väljaselgitamine võtab aega, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani, aga tähtaja pikendamisest tuleb inimesele teatada (AvTS § 19).

Vaide lahendamise tähtaega reguleerib üldjuhul haldusmenetluse seaduse § 84. Ametiasutus peab vaide lahendama 10 päeva jooksul ning kui vaiet on vaja põhjalikumalt uurida, siis võib lahendamise tähtaega pikendada 40 päeva võrra. Tähtaja pikendamisest tuleb vaide esitajale teada anda.

Avaldustele tähtaegse vastamisega oli probleeme Justiits- ja Digiministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Maa- ja Ruumiametil, Terviseametil, Haljala Vallavalitsusel, Harku Vallavalitsusel, Jõelähtme Vallavalitsusel, Jõhvi Vallavalitsusel, Kiili Vallavalitsusel, Kose Vallavalitsusel ja Nõo Vallavalitsusel.

Mitu inimest ei olnud rahul, kuidas kohtuväline menetleja (valla- või linnavalitsus) lahendab nende kaebusi hoiatustrahvi peale ega taga neile kohtukaebeõigust. Kohtuväline menetleja ei uuendanud menetlust ega teinud seadusekohast otsust, nagu seadus ette näeb, vaid pidas inimesega lihtsalt kirjavahetust.

Valla- või linnavalitsus menetleb peatumise ja parkimise nõuete rikkumisi väärteomenetluse seadustikus (VTMS) sätestatud korras (liiklusseaduse (LS) § 241 ja § 263 lg 2). Kirjalikus hoiatamismenetluses on lubatud sõiduki peatumise või parkimise eest selleks keelatud kohas määrata hoiatustrahv suurusega 40 eurot (LS § 262 p 2; ohtlikkuse või liikluse olulise häirimise korral 80 eurot, vt LS § 263 p 3).

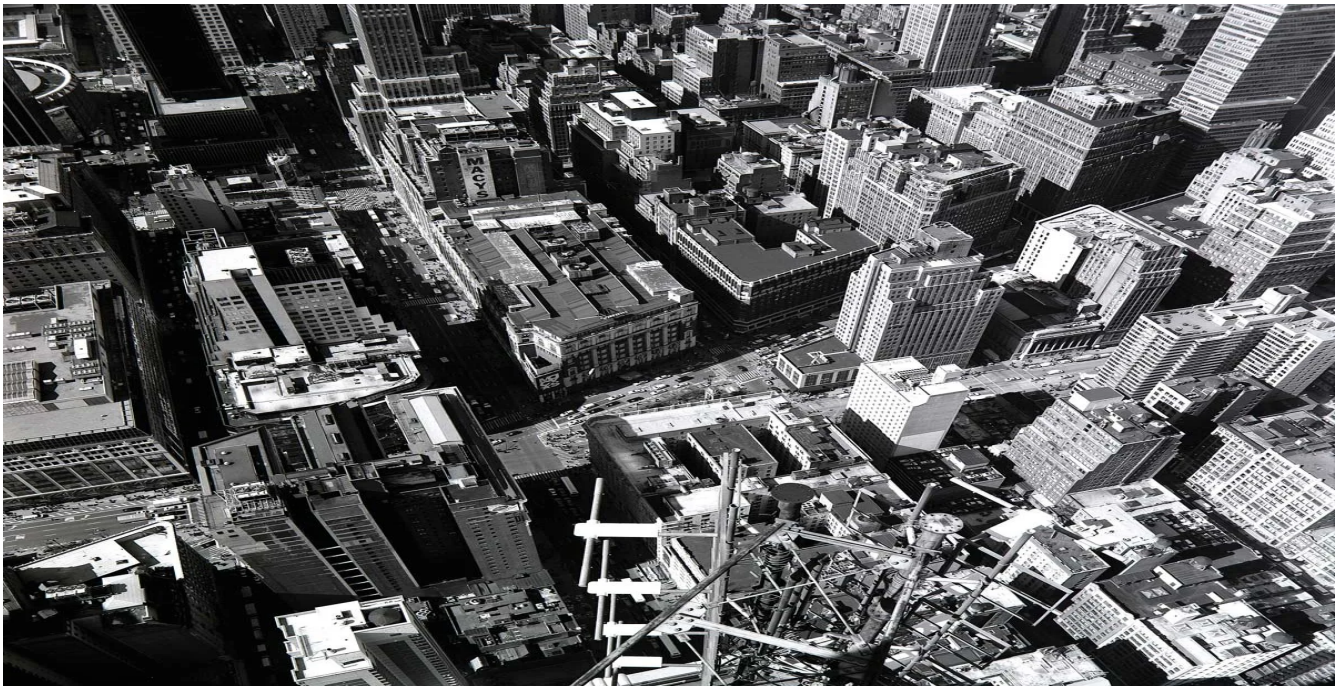
Kui inimene hoiatustrahviga ei nõustu, on tal õigus seda vaidlustada väärteomenetluse seadustikus sätestatud korras (vt VTMS § $54^5$). Trahviteate peale ei saa esitada kaebust otse maakohtule, vaid see tuleb esitada trahviteate koostanud kohtuvälisele menetlejale.

Riigikohus on selgitanud, et kohtuväline menetleja hindab trahviteate peale esitatud kaebust lahendades esmalt seda, kas kaebus vastab seaduse nõuetele. Kui kaebus vastab nõuetele, saab menetleja otsustada üksnes seda, kas uuendada väärteomenetlus kiir- või üldmenetluse korras ja teha otsus väärteokaristuse määramise kohta või lõpetada väärteomenetlus ja tühistada trahviteade.

Kui menetleja ei nõustu kaebuse väidetega või ei pea esitatud tõendeid kohaseks või piisavaks, et trahviteade tühistada, ei saa ta jätta kaebust rahuldamata, vaid peab väärteomenetlust uuendama. Väärteomenetlus tuleb uuendada ka juhul, kui isik on esitanud kaebuse väärteokoosseisu puudumise tõttu. Väärteomenetluse uuendamisel hoiatamismenetlus lõpeb ning kohalduvad kõik vastavalt kiir- või üldmenetlust reguleerivad normid, sealhulgas õigus esitada kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebus maakohtule (VTMS § 114 lg 1 p-d 1 ja 2; Riigikohtu 12.12.2017 otsus nr 5-17-12, p 26 jj).

PEATÜKK

# Andmed ja tehisaru



Arne Maasik. NYC Shots 4314. Sublimatsioontrükk polüesterkangal. 2005

Elu digi- ja andmeühiskonnas tähendab, et võimu teostamiseks kogub riik andmeid inimeste tervise, hariduse, perekonna, vara, toimetuleku jm kohta. Kuna Eesti alustas digiriigi ehitamist juba peaaegu 30 aastat tagasi, on meie riigiasutustel märkimisväärselt palju andmeid ja ka nende kasutamise kogemus.

Andmete olemasolu ei tähenda tingimata seda, et need andmed on kvaliteetsed (korrektsed ja täielikud) ja et neid kasutatakse targalt, teadlikult ja õiguspäraselt. Andmeid tuleb koguda vaid nii palju, kui see on seadusega lubatud ja vajalik. Andmete kogumine n-ö igaks juhuks ei taga paremaid avalikke teenuseid ega kiiremaid lahendusi. Kõik ühiskonda puudutavad probleemid ei teki sugugi andmete puudumise tõttu.

Üldiselt peaks vältima suurte koondandmeladude loomist. Enne mitmesuguste isikuandmete koondamist võiks küsida, miks hoiame teatud andmeid üksteisest lahus ja piirame rangelt, kes milliseid andmeid näha tohib; milliseid väärtusi ja kelle põhiõigusi me andmete lahus hoidmisega kaitseme. Miks näeb põhiseadus mõnel juhul ette justkui liiga aeglase ja keerulise

tee andmete kasutamiseni (näiteks kui uurimistoimingu tegemiseks on vaja saada kohtuniku luba, andmetele ligipääsuks tuleb teha päringuid teistesse asutustesse)? Vastus peitub põhiõiguste kaitses: andmete kogumine ja kasutamine võib piirata inimese põhiõigusi. Seega on vaja pidevalt otsida tasakaalu andmeühiskonna hüvede ja inimese põhiõiguste kaitse vahel.

Tehisintellekti areng annab tasakaalupunkti otsimisele uue konteksti. Tehisintellekti kasutamine võib seisneda näiteks selles, et riigiasutuse veebilehel on vestlusrobot, andmete analüüsiks ja mustrite otsimiseks tarvitatakse tehisintellektipõhist tööriista või ametnik teeb otsuseid automaatsüsteemi soovitus- või transkribeerimise tööriista toel. Tartu Ülikooli matemaatilise statistika professor akadeemik Krista Fischer on selgitanud, et tehisintellekt ei ole maagia, vaid selle taga on teada-tuntud matemaatilised meetodid. Uus on see, et meie käsutuses on väga suur arvutusvõimsus, millega saab hiigelsuuri andmehulki ülikiiresti analüüsida.

Tehisintellekti intensiivsuse, kiiruse ja mahu tõttu ei ole küsimused tehisintellekti kohta pelgalt tehnilised. Tegu pole lihtsalt tehnoloogiaga, vaid tehnoloogiaga, millel on põhiõigusi ja põhiseaduse põhimõtteid arvestades suur mõju (nt sellele, milline on meie avalik ruum; kui palju automaatset andmete kogumist lubab põhiseadus).

Tehisintellektil põhinevate tööriistade suhtes võiks olla konstruktiivselt kriitiline ja küsida: kas need on piisavalt hea kvaliteediga, et neid saaks kasutada sotsiaal-, tervishoiu- või haridusvaldkonnas, kus tehnoloogia põhjustatud vigadel on kõrge hind? Kõik, mis on tehniliselt võimalik, pole tingimata vajalik ja põhiõiguste kaitsega kooskõlas. Põhiõiguste kaitse seisukohast tuleb veel küsida, kelle kätte (ja mis riikides paiknevatesse serveritesse ja süsteemidesse) jõuavad need isikuandmed, mida sisestame Eestis ühte tehisintellektipõhisesse süsteemi.

Inimene peab alati teadma, et riik on temaga suhtluses või et tema kohta otsust tehes on kasutatud tehisintellekti. See võimaldab läbipaistvust ja tagab usalduse. Riigivalitsemine ei tohi olla n-ö must kast, ka tehisintellekti kasutades tuleb lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest.

Niisiis tuleb tehisintellekti kasutamist käsitlevad kriitilised arutelud maha pidada põhiseaduslikel institutsioonidel.

# Ortofotode avalikustamine

Õiguskantsleri poole pöördus mitu inimest murega, et Maa- ja Ruumiamet avaldab Eesti geoportaalis kõrge eraldusvõimega ortofotosid (ülaltvaates fotod) ja kaldaerofotosid (kaldvaates fotod), millel on detailselt näha inimeste elumajad, hoovid ja vallasvara.

Orto- ja kaldaerofotod on riigi ülesannete täitmiseks vajalikud. Neid fotosid läheb vaja näiteks topograafiliste kaartide ajakohastamisel, ruumiplaneerimisel ning pääste- ja riigikaitsetegevuses. Nende eesmärkide saavutamiseks ei ole aga vaja kõigile vaatamiseks välja panna fotosid, kus on detailselt näha kellegi lapsevanker, nööril rippuv pesu, spordivahendid ja muu vara.

Kellelgi ei ole kohustust oma eraelu avalikkusega jagada ega taluda uudishimust lähtuvat huvi kinnistu selle osa vastu, mida tänavalt näha ei ole. Eraelu puutumatuse piiramine on lubatud üksnes põhiseaduse §-s 26 nimetatud eesmärkidel ja põhiseaduspärase seaduse alusel.

Õiguskantsler leidis, et eristada tuleb aerofotode tegemist ja nende piiranguteta avalikustamist. Riik ei peaks loobuma kvaliteetsete ruumiandmete kogumisest, kuid üle tuleb vaadata nende andmete avalikult kättesaadavaks tegemise praktika. See tähendab, et orto- ja kaldaerofotode kättesaadavaks tegemine tuleks korraldada nii, et arvestataks paremini isikute põhiõigusi. Kaaluda võiks näiteks fotode avalikustamist ajalise viitega, fotomaterjali üldist hägustamist või kõige detailsematele fotodele ligipääsu lubamist alles pärast andmete küsija autentimist.

Pärast õiguskantsleri seisukoha saamist muutis Maa- ja Ruumiamet oma praktikat. 2025. aastal tehtud aerofotod töötles amet piiratud eraldusvõimega ortofotodeks, arvestades nii õigust eraelu puutumatusele kui ka riigi julgeoleku vajadusi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud huvirühmadele ruumiandmete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse. Selle kohaselt kaalutakse muu hulgas avalikus vaates olevate orto- ja kaldaerofotode eraldusvõime vähendamist, andmete avalikustamist ajalise viitega ning kõrglahutusega fotode kättesaadavaks tegemist üksnes autentimise ja õigustatud huvi alusel.

# Ulukite asustustiheduse hindamine tehisintellekti abil

Keskkonnaagentuur kasutab elusloodu seires REM metoodikal (*random encounter model* – juhusliku kohtumise mudel) põhinevat liigituvastustehnoloogiat. Seda metoodikat on kasutatud rajakaamerate salvestiste töötlemisel alates 2024. aastast. Rajakaamera võib jäädvustada ka inimesi, ehkki inimeste tegevuse salvestamine ei ole kaamerate loodusesse paigutamise ega kaamerapildi töötlemise eesmärk.

Õiguskantsler analüüsis, kas tehisintellektil põhineva lahenduse kasutamine elusloodu seires on kooskõlas põhiõiguste kaitse nõuetega. Õiguskantsleri nõunikud kohtusid Keskkonnaagentuuri liigituvastust võimaldava tehnoloogia arendamise ja rakendamise meeskonnaga, osalesid seirealadele rajakaamerate paigaldamisel ning jälgisid salvestatud andmete töötlemist liigituvastustehnoloogia abil.

Seni, kuni rajakaameraid kasutatakse nõnda nagu praegu – piiratud ajal ja vähekäidavates kohtades ning inimesed jäävad pildile harva ja juhuslikult –, on sisuline oht inimeste õigustele pigem teoreetiline. Nii on see ka salvestiste tehisintellektipõhisel analüüsimisel. Eesmärk on määrata rajakaamera salvestise abil loomaliike ja nende arvukust. Salvestiselt inimeste otsimiseks tehisintellekti ei kasutata.

Õiguskantsler pidas oluliseks, et uue tehnoloogia kasutamisel oleks inimeste põhiõiguste piiramine mõõdukas. See tähendab, et Keskkonnaagentuuril tuleb paigutada rajakaamerad vähekäidavatesse kohtadesse, kavandada seireperioodid valdavalt varakevadisse ja hilissügisesse aega ning teavitada inimesi kaamerate kasutamisest. Oluline on ka see, et kasutatav liigituvastustarkvara oleks seadistatud loomaliikide, mitte kaamera vaatevälja sattunud inimeste tuvastamiseks.

Kui rajakaameraga tehtud inimest kujutav foto on vaja edastada järelevalveasutusele või õiguskaitseorganile menetluse läbiviimiseks, siis tuleb Keskkonnaagentuuril selline foto pärast edastamist kustutada. Ükski õigusakt ei luba fotot säilitada Keskkonnaagentuuri andmekogus. Kui rajakaameraid soovitakse tulevikus kasutada muul eesmärgil, näiteks metsa prügistajate või salaküttide tuvastamiseks ja karistamiseks, peab Riigikogu selleks loa andma seadusega.

# Pangakonto väljavõtete küsimine

2025. aastal juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et mitmel asutusel oli täitmisregistri kaudu juurdepääs pangakontode väljavõtetele, kuigi puudusid nii registri põhimäärus kui ka selged õiguslikud alused pangakonto väljavõtte küsimiseks haldusmenetluses.

Ühtlasi esitas õiguskantsler arvamuse probleemi lahendamiseks koostatud eelnõu kohta.

Õiguskantsler pidas õigeks eelnõuga võetud suunda, et juurdepääs pangasaladusele (sh konto väljavõttele), mille ametkonnad saavad täitmisregistri kaudu, sätestatakse selgelt seadusega. See tähendab, et seadusega määratakse kindlaks, milliseid andmeid tohib konkreetne asutus kasutada oma ülesannete täitmiseks ja millised on sellise tegevuse kontrollimise võimalused. Kuna tegemist on väga intensiivse põhiõiguste piiranguga (põhiseaduse §-d 19, 26), peab juurdepääsu andmine olema põhjalikult läbi kaalutud ning hoolikalt sõnastatud erand.

Oluline on, et lisaks üksikküsimuste lahendamisele analüüsitaks lähiajal ka krediidiasutuste seaduse §-s 88 sätestatut, mis reguleerib pangasaladust. Vaja on üle vaadata, kas kõik selles paragrahvis nimetatud asutused üldse vajavad oma tööks juurdepääsu pangasaladusele ning kui see on vajalik, siis millistel juhtudel ja kui suures mahus see juurdepääs tuleb anda.

Pangasaladusele juurdepääsu andmist reguleerides tuleb silmas pidada, et näiteks pangakonto väljavõte sisaldab inimese ja tema suhtlusringkonna kohta sedavõrd palju infot, et selle kaudu on võimalik inimest nii profileerida kui ka teatud mõttes  jälitada. Niisiis sarnaneb konto väljavõttele juurdepääsu lubamine sideandmete päringuga või mõnel juhul isegi jälitustoiminguga. Kriminaalmenetluses saab sideandmete päringuid ja jälitustoiminguid teha üksnes kindlate kuritegude kahtluse korral ja kohtu antud loa (või teatud juhtudel prokuratuuri loa)  alusel. Seejuures võimaldavad sideandmete päringud teada saada vaid kõne toimumise fakti või positsioneerimise andmeid, mitte aga sõnumite sisu.

Neil põhjustel tuleb eriti põhjalikult kaaluda, kas ning millistel juhtudel ja tingimustel saab haldusmenetluses pangakonto infole juurdepääsu võimaldada. Samuti tuleb selliseid õigusnorme kehtestades jälgida, et inimese põhiõigused oleksid kaitstud. Teisisõnu, pangasaladusele juurdepääsu reguleerimisse peab suhtuma samasuguse hoole ja tähelepanuga nagu jälitustegevuse reguleerimisse.

Juurdepääs pangakonto väljavõttele peab olema erandlik ja piiratud. Seega tuleb riigil seadusega sätestada reeglid selle kohta, kas ametkond võib sellise pangasaladuse (sh konto väljavõtte) salvestada enda andmekogusse, kaua seda tohib seal säilitada, kas ja milleks sellist teavet võib veel kasutada (nt siduda teise andmekogu või mõne alamregistriga) ning kas ja millal teavitatakse pangaandmete küsimisest inimest, kelle pangasaladusele on riigiasutus ligi pääsenud.

## Surnud geenidoonori andmed

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et Eesti Geenivaramu ei avalda teavet selle kohta, kas inimene on olnud geenidoonor, ega väljasta inimese geneetilisi andmeid ka pärast tema surma.

Õiguskantsler leidis, et sellised inimgeeniuuringute seadusega kehtestatud nõuded ei ole vastuolus põhiseadusega. Geenidoonorluse aluseks on usaldus. Kui geenidoonor on elu jooksul andnud selgesõnalise tahteavalduse, et tema andmeid võib kasutada tema laste tervise huvides, siis ei tee seadus selleks mingeid takistusi. Kui sellist tahteavaldust ei ole, siis pole võimalik geenivaramust surnud geenidoonori kohta andmeid saada.

## Alaealiste kohta kogutavad andmed

Tehisaru kasutamise võimaluste üle arutatakse nüüd ka lastekaitsetöös. Esialgu nähakse selles üht võimalikku vahendit, mis aitab ennetada alaealiste raskeid kuritegusid.

Lastekaitseseaduses on sätestatud loetelu andmetest, mida lastekaitsetöötaja võib oma ametiülesannete täitmisel juba praegu kasutada. Loetelu on märkimisväärselt pikk ja sisaldab andmeid lapse tervise, süütegude, õppimiskohustuse täitmata jätmise jms kohta. Lisaks lubab seadus, et lastekaitsetöötaja võib lapse abivajaduse hindamiseks või tema abistamiseks töödelda ka lapsevanema, last kasvatava inimese, lapse pereliikme ja lapse sotsiaalsesse võrgustikku kuuluva inimese isikuandmeid.

Lastekaitsetöötaja võib seda teavet jagada ka teiste spetsialistidega (sh politseiga), kui neid spetsialiste on vaja kaasata lapse abivajaduse hindamiseks või abi osutamiseks. Teavet tohib jagada küll ainult sellises mahus, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks.

Lastekaitseseadus paneb igaühele kohustuse abivajavast lapsest teada anda. Järelikult on olemas õiguslik alus selleks, et abivajava lapse abistamiseks vajalik teave jõuaks lastekaitsetöötajani.

Kui tehisaru võtaks lastekaitsetöötajatelt osa tehnilisest tööst üle ja jätaks neile rohkem aega laste abistamiseks, tuleks tehisaru kasutamist kindlasti kaaluda. Samas tuleb tehniline töö selgelt lahus hoida sisulisest hindamisest ja otsustamisest. Esimese saab ehk usaldada masinale, teist aga mitte.

Pelgalt tehniliseks toiminguks ei saa pidada ka lapse kohta eri andmekogudesse talletatud teabe koondamist. Enne kui otsustatakse kõik andmed koondada, tuleb põhjalikult läbi mõelda, milliseid andmeid, millisest andmekogust ja mis põhjusel kogutakse. Peab olema ka selge, kes võib koondatud andmeid näha ja milleks neid tohib kasutada.

Kindlasti ei tohi tehisaru kasutada nii, et selle abil luuakse koondregister laste  haridus-, tervise- ja muudest andmetest ning nende andmete põhjal lahterdatakse lapsed probleemseteks ja mitteprobleemseteks. Põhiseadus nõuab, et riik ei pea inimese eraelust teadma ega tema ellu sekkuma rohkem, kui on vältimatult vajalik. Seega ei tohi lapse andmeid anda kellelegi enne, kui pole üheselt selge, et see päriselt last aitab, teisiti ei saa ja kasu ületab kahju.

PEATÜKK

# Haridus



Marju Bormeister. Ikka koos. Õli lõuendil. 2024

Aasta alguses Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse konverentsil „Hoolime. Kõik pardal?“ kõneldes lõpetas õiguskantsler oma sõnavõtu tõdemusega: „Raske on kaasajal hoida lahket ja tarka joont. Olen veendunud, et võitjad on just need, kes seda suudavad.“

Eluraskused tulevad ootamatult, kuid haridusasutused peavad õpilaste raskuste ilmnemisel enda õppe- ja kasvatusülesannete piires nendeks valmis olema. Lahkelt ja avatud meelega. Näiteks võiks olla loomulik, et tuge vajav laps saab minna laagrisse vanema ja laagri korraldajaga koostöiselt, mitte alles pärast seda, kui vanem on olukorra lahendamiseks appi palunud õiguskantsleri.

Haridusasutuse ülesanne on toetada last tema raskustes, et tal oleks võimalik teistega võrdselt haridust omandada. Kui aga keeratakse pilk kõrvale, ei võida sellest keegi. Raskusi ületades kogutakse tarkust järgmiste raskuste ületamiseks.

Kui ametiasutustel on enda ülesandeid täites tõesti keeruline lahkust leida, võib mõnikord piisata seaduse järgimisest. Ikka selleks, et tagada inimeste õigused ja vabadused, mis on põhiseaduse kohaselt nii seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste ülesanne. Samas selgitas Haridus- ja Noorteamet õiguskantslerile, et õpilastel takistatakse eesti keele tasemeeksami tegemist õigusliku aluseta. Õiguskantsler pidi ameti hinnanguga nõustuma. Haridus- ja Teadusministeerium leidis aga õiguskantslerile vastates, et koolidel pole õigust esimesse klassi astumise katseid korraldada. Ometi on ministeerium otsustanud piirduda koolide teavitamisega, selle asemel et nõuda seaduse täitmist. Teadmine on, kuid seaduse järgimine valmistab raskusi.

Kunstlikult tekitatud takistustes, mille tõttu keeldutakse õpilasele toe pakkumisest, ning aastast aastasse korduvates rikkumistes pole midagi uut. Sellele viitas ka õiguskantsleri nõunik oma ettekannetes, millega ta esines haridusuuenduskonverentsil („Hariduspõhiõigus õppekeskkonnas“) ja Logopeedide Ühingu veebiseminaril („Logopeed – võrdsete võimaluste looja“). Tekitatud takistused ei kao, kui neist ei loobuta. Seaduserikkumist ei õigusta rahapuudus ega ükski muu otsitud põhjendus.

Tartu Ülikooli eetikakeskuse eestvedamisel valmis sel kevadel õpetaja eetikakoodeks, milles on sõnastatud suhtluse üldpõhimõte: „Räägi inimesega, mitte inimesest“. Kahjuks on nii, et kui kool ja lapsevanem teineteisest võõranduvad, võib juhtuda vastupidi. Lahkus ja tarkus asendub vastandumise ja iseenda õigustamisega. Laps jääb oma murega tagaplaanile – tema arvamust ei pruugita isegi küsida. Pole siis mõtet imestada, kui selles võitluses jääbki lapsevanem oma küsimusi esitama.

Järelikult ei saa olla lahenduseks vaikus või vanema ja ka lapse peale tagaselja näpuga näitamine. Lubamatu on ka see, kui lasteaias või koolis hakkavad juhtunut lahendama teised lapsevanemad või kogukond laiemalt. Ometi võib nii juhtuda, kui laps käitub vägivaldselt ja seab teised sellega ohtu. Õiguskantslerile on esitatud lapse terviseseseisundi ja ka pere eluolu kirjeldusi, millest peaks teadma üksnes pere ja asjassepuutuvad ametiasutused, mitte teised lapsevanemad.

Vägivaldne käitumine ei ole ühelgi juhul lubatud ja seda ei pea taluma. Seega peavad kõik lapsed saama end lasteaias ja koolis turvaliselt tunda ning keskenduda õppimisele. Kuid lahendused peab leidma lasteaed või kool, kus laps õpib ja kus probleemid on tekkinud. Asjasse mittepuutuvate vanemate sekkumine või veelgi enam nende kaasamine äreva olukorra lahendamisse ei ole põhjendatud. Haridusasutus ei tohi kolmandatele isikutele

avaldada ka seda, kes on nende poole oma murega pöördunud.

Erimeelsuste tekkimisel ei peaks end halvasti tundma ei lapsevanem ega haridusasutus, kuid haridusasutusel tuleb leida seadust järgides lahendused. Erimeelsuste lahendamine ei tohi tekitada lisakahju kummalegi osapoolele. Ka ebameeldivaid vastuseid peab andma ausalt ja keerutamata: viisakalt ja lugupidavalt, rahulikuks jäädes ja ehk mõningast ebamugavustunnet peletades, kuid teist osapoolt süüdistamata ja seades alati esikohale lapse huvid. Õigusnormist alati ei piisa. Keerukatest olukordadest aitavad välja tulla asjakohased teadmised, oskused ja hoiakud.

Kui aga vanemale jäetakse vastamata või tema taotlus lahendamata, ei saa rääkida enam õiguste kaitsest. Sellise käitumisega võetakse inimeselt võimalus enda õiguste eest tõhusalt seista. Teisalt on lasteaial ja koolil seadust järgides võimalik seada piire, mis aitavad neil enda ülesandeid paremini täita. Nii saab lasteaed või kool kui tööandja tagada kõigile töötajatele ohutu töökeskkonna, rakendades muu hulgas abinõusid, mis aitavad ära hoida psühhosotsiaalsetest ohuteguritest tuleneda võivaid tervisekahjustusi.

On igati mõistetav, et lapsevanem soovib oma lapsele parimat haridust, kuid valikut tehes peab ta arvestama seaduse antud võimalustega. Lapsevanemal ei ole näiteks õigust nõuda, et lasteaed rakendaks õppetegevuses metoodikat, mida pole õppekavas ette nähtud. Samuti ei saa vanem otsustada koduõppe rakendamise üle. Kõigeks selleks on seadusega sätestatud juhised, mida tuleb järgida.

Vanemal tuleb arvestada kooli nõudmisi, et kool saaks täita talle pandud ülesandeid. See tähendab, et lapsevanem peab osalema ka koolis arenguvestlustel, et näha ja kuulda, kuidas tema laps enda tegevust ja arengut analüüsib, õpetajaga suhtleb ja enda tulevikku näeb.

Kuidas teha nii, et raskuseid, mis võivad ületada inimvõimete piire, oleks võimalik kanda inimväärselt? Kuidas leida tasakaal vanemate ootuste ja haridusasutuste võimaluste vahel seadust arvestades?

# Alusharidus

## Eralasteaias käimise toetus

Iga kolme- kuni seitsmeaastane laps peab saama lasteaiakoha, kui lapsevanem seda taotleb. Pärast taotluse saamist on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas anda perele koht munitsipaal- või eralasteaias. Samas peab omavalitsus silmas pidama, et pakkudes perele kohta eralasteaeda, ei või küsida suuremat kohatasu, kui küsitakse munitsipaallasteaias.

Õiguskantsler kinnitas, et kui perele on pakutud kohta munitsipaallasteaeda, ei saa omavalitsuselt nõuda lapse eralasteaias käimise toetamist. Eralasteaedade vabatahtliku toetamise korral võib omavalitsus üsna vabalt otsustada, millistel tingimustel ta kohatasu toetust maksab.

See on nii ka sel juhul, kui eralasteaia õppe- ja kasvatustöös rakendatakse teistsugust õppetöö metoodikat kui valla lasteaias või kui laps käib eralasteaias seetõttu, et omavalitsus pole talle munitsipaallasteaeda kohta pakkunud – niisugusel juhul on omavalitsus rikkunud seadust. Lasteaias antakse alusharidust riikliku õppekava alusel. Nii on see munitsipaal- ja ka eralasteaias, kuid riikliku õppekava raames võib lasteaed lähtuda erinevatest pedagoogilistest põhimõtetest.

Kui pere otsustab võtta vastu omavalitsuse pakutava koha munitsipaallasteaias, peab laps harjuma uue keskkonna ja kaaslastega. See ei pruugi aga olla tingimata vastuolus lapse huvidega.

Perele munitsipaallasteaeda kohta pakkudes tuleb omavalitsusel jälgida, et lasteaed asuks pere elukohale piisavalt lähedal või et sinna saaks sõita mugavalt ühissõidukiga. Keerulisemaks teeb olukorra see, kui pere lapsed käivad eri lasteaedades. Mõistagi sobib perele kõige paremini, kui lapsed käivad ühes lasteaias, kuid seadus ei anna vanemale õigust seda nõuda. Seaduse järgi peab kohalik omavalitsus koha pakkumisel arvestama vanemate soove ning kui see pole võimalik, siis pakkuma kohta pere elukoha lähedal asuvasse lasteaeda.

## Kohatasu soodustus lapse vanusest sõltuvalt

Selleks et peredele oleks lastehoiu- ja lasteaiakoha tasu maksmine jõukohane, on Riigikogu kehtestanud tasu piirsuuruse. Ülempiiriks on seatud 20 protsenti miinimumpalgast ühe lapse kohta kuus. Valdadel ja linnadel on õigus kohatasu suurust diferentseerida.

Õiguskantsler märkis, et soodustuse kehtestamisega kaasnevat erinevat kohtlemist laste vanusest lähtudes ei saa pidada põhiseadusvastaseks. Kohatasu suuruse ja soodustuste kehtestamine on volikogu poliitiline otsus.

Kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada erineva suurusega kohatasu. Lisaks võib omavalitsus otsustada, kas ja milliseid toetusi või soodustusi oma elanikele võimaldatakse. Mõlemal juhul – nii kohatasu diferentseerides kui ka vabatahtlikult soodustusi kehtestades – peab aga silmas pidama võrdse kohtlemise põhimõtet.

Seaduse kohaselt aitab lasteaed kujundada kolme- kuni seitsmeaastaste laste teadmisi, oskusi ja hoiakuid, mis loovad eeldused põhihariduse omandamiseks. Seevastu nooremate kui kolmeaastaste laste puhul sellist eesmärki seatud ei ole. Kui omavalitsus soovib kohatasu soodustusega toetada kolme- kuni kaheksa-aastaste laste lasteaias käimist, et nad oleksid koolieelikuks paremini valmis, ei ole selline toetamine ilmselgelt asjakohatu. Järelikult ei ole erinev kohtlemine meelevaldne ega põhiseaduse järgi keelatud.

## Lasteaia kohatasu suurus suveajal

Kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada peredele erinev lasteaia kohatasu, mille suurus sõltub laste arvust perekonnas, pere sotsiaal-majanduslikust olukorrast või muudest asjaoludest.

Õiguskantsler on leidnud, et seadus ei anna lapsevanemale õigust osalustasu soodustust nõuda ega näe ette selle kehtestamist kogu õppeaastaks. Seadus ei kehtesta ka soodustuse suurust ega seda, kui pikalt soodustust antakse.

Kui kohalik omavalitsus maksab toetust või teeb oma elanikele soodustusi vabatahtlikult, võib ta ise otsustada, kellele ja kui pikaks ajaks soodustust võimaldada. Sama põhimõte kehtib ka juhul, kui vallavolikogu otsustab, et suveperioodil peredele laste arvust sõltuvat kohatasu soodustust ei tehta.

Kuni seitsmeaastase lapse vanemal on õigus nõuda põhipuhkust talle sobival ajal. Tööandja peab edendama lapsevanema õigusi ka puhkuste kavandamisel. Vanemal on võimalik oma puhkust kavandada, kui lasteaedade suviste valverühmade lahtiolekuajad antakse teada piisavalt varakult. Sel juhul saab lapsevanem otsustada, millal ta soovib puhkust võtta, ning ühtlasi arvestada seda, et tal tuleb maksta suvekuudel kõrgemat lasteaia kohatasu.

# Üldharidus

## Koolikohtade määramine

Seadus sätestab, et igale lapsele tuleb anda koht elukohajärgses koolis. Muul alusel koolikohtade jagamist seadus ei sätesta. Laps saab minna mujale kooli õppima siis, kui seal on vabu kohti.

Kuna osa kohalikke omavalitsusi jagab põhikoolikohti nii, et teatud koolidesse või klassidesse pääseb õppima mitte seaduse, vaid kooli enda kehtestatud tingimuste alusel, palus õiguskantsler haridus- ja teadusministrilt selle kohta selgitust.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas, et last põhikooli võttes pole lubatud tema teadmisi ja oskusi hinnata. Seega peaksid seaduse mõtte järgi olema kõik põhikoolid õpilaste elukohajärgsed koolid.

Ministeerium möönis, et koolid siiski korraldavad õpilaste vastuvõtmiseks katseid, kuid seda tava on keeruline kiiresti muuta. Ministeerium selgitas, et saab linnu ja valdu teavitada, et seadus ei anna võimalust valida õpilasi põhikooli koolikatsete kaudu.

## Vaba koolikoha olemasolu

Seadus annab vanemale vabad käed oma lapsele kooli valida, kui soovitud koolis on vabu õppekohti. Õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanem märkis, et omavalitsuse kasutatav infosüsteem näitas vaba koha olemasolu, kuid kool keeldus seda kohta perele pakkumast, sest seda hoiti eriklassi määratud õpilasele, et tal oleks võimalik vajadusel tavaklassi tagasi minna.

Õiguskantsler leidis, et koolil oli õigus hoida kohta lapsele, kes oli asunud õppima eriklassi. Seaduse järgi määratakse õpilane eriklassi üldjuhul ajutiselt. Eriklassi määramine võib seega olla ajutine abinõu ning lapsel ja  vanemal on õigus eeldada, et kui see abinõu

pole enam vajalik, saab laps jätkata õppimist selles klassis, kuhu ta esialgu määrati. Kuigi õpilane saaks eriklassist tavaklassi minna ka sel juhul, kui tavaklassi täitumise piirnormi suurendatakse, ei pruugi see alati olla võimalik.

Infosüsteemi andmed vabade kohtade kohta on informeeriva tähendusega. Need andmed ei anna vanemale õigust koolilt konkreetset kohta nõuda. See ei tähenda siiski, et avalik võim võiks inimesi valeinfoga eksitada. Andmed peavad alati olema õiged. Selleks et lapsele koolikohta saada, tuleb vanemal esitada koolile taotlus. Koolikoha annab kool, kui ta on taotluse rahuldanud.

## Vanema kohustus osaleda lapse arenguvestlusel

Koolid korraldavad vähemalt üks kord õppeaastas õpilase arengu toetamiseks arenguvestlusi. Seaduse kohaselt osalevad arenguvestlusel õpilane, klassijuhataja ja alaealise õpilase seaduslik esindaja.

Õiguskantsler leidis, et arenguvestlusel osalemise kohustust ei saa pidada liigseks sekkumiseks vanema õigusesse last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Peale arenguvestluse ei ole seadusega ette nähtud muid viise, kuidas kool, laps ja vanemad saavad kokku selleks, et arutada lapse koolielu, edasijõudmist ja arengut.

Kuna kool võtab lapse elust väga suure osa ja see mõjutab suuresti lapse edasist elu, peaks vanem olema kursis koolis toimuvaga. Arenguvestlusele toetudes saab vanem ka paremini hoolitseda selle eest, et laps õpiks ja areneks, ning luua selleks eeldused. Peale selle võimaldab arenguvestlus mõista, mis on lapse tugevad omadused ja need küljed, mis vajavad arendamist, ning kohandada selle järgi kooli tegevust.

Vanemal on õigus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda ning riik ei või takistada tal seda teha ega sellesse sekkuda. Kui lapse huvid seda nõuavad, ei ole sekkumine siiski välistatud. Vanemate põhiseaduslik kohustus on hoolitseda oma laste eest ja neid kasvatada. See kohustus teenib eelkõige laste huve, tagades nende õiguse saada oma vanematelt hoolitsust, ehkki selle kohustuse täitmine võib piirata vanema põhiõigusi.

## Sotsiaaltranspordi korraldamine

Puudega lapsele tuleb korraldada sotsiaaltransport kooli ja koju tagasi, kui ta ei saa puude tõttu ühissõidukit või oma pere sõidukit kasutada. Õiguskantsler leidis, et kohalik omavalitsus peab looma tingimused, et puudega lapsele oleks tagatud tema puudest tingitud eripäradele

vastav transport.

Iga päev sotsiaaltransporti vajavale inimesele tuleb see korraldada nii, et inimene saaks transporti kasutada järjepidevalt. Selleks on vaja läbi mõelda, millised tõenäolised takistused võivad teenuse osutamisel ette tulla ja kuidas neid lahendada. Sotsiaaltranspordi sujuv ja takistusteta korraldus on seda olulisem, kui erivajadusega lapse koolis käimine sõltub kohaliku omavalitsuse määratud sotsiaaltranspordist.

Õiguskantsler jõudis seisukohale, et linn ei käitunud õiguspäraselt, kuna ei korraldanud ligi nelja kuu jooksul lapsele saatjat. Nii sõltus lapse koolis käimine ainuüksi sellest, kas tema emal oli võimalik teda koolist koju sõitmisel saata. Kuigi oli teada, et sõidukis võib mõni sõitja käituda ettearvamatult või ohtlikult, polnud linnal tegevuskava, kuidas sellised olukorrad kiiresti lahendada. Linn seadis ohtliku olukorra põhjustanud lapsele vaid tingimuse, et edaspidi peab tal olema saatja (tugiisik). Saatja leidmine võtab aega, aga lapsel on õigus ja kohustus koolis käia, seda kohustust ei saa ootele panna.

## Koolitranspordi korraldamine

Seaduses on kirjas, et kohalik omavalitsus peab korraldama põhiharidust omandava lapse sõidu kooli ja tagasi. Õiguskantsler on öelnud, et see on ühemõtteliselt kohaliku omavalitsuse kohustus, mille täitmist ei saa panna pere õlule.

Linn otsustas õpilasele transpordi tagamise asemel hüvitada perele osaliselt sõidukulu, põhjendades seda linna piiratud majanduslike võimalustega.

Jättes põhikooliõpilasele koolitranspordi korraldamata, rikkus linn seadust. Omavalitsus ei saa rahalistel põhjustel enda kohustusest kõrvale hiilida. Kui muul moel pole võimalik õpilasele transpordi korraldada, tuleb kaaluda ka juhu- või taksovedu.

Kui omavalitsus on tegevusetusega rikkunud lapse õigusi, on lapsevanemal õigus nõuda linnalt tekitatud kulude täielikku hüvitamist (riigivastutuse seaduse alusel) ning vajadusel pöörduda halduskohtusse. Õiguskantsler palus linnal tagada edaspidi õpilastele kättesaadav koolitransport ja lahendada perede kahjunõuded seaduses sätestatud korras.

## Vanema soovil koduõppe rakendamise tingimused

Koduõppe rakendamist lapsevanema soovil ei otsusta lapsevanem. Õpilase saab koduõppele lubada kooli direktor. Seda otsust tehes peab direktor olema kindel, et õpilasel on võimalik haridus omandada nii, nagu seadus ette näeb, arvestades riiklikku õppekava ning õpilase võimeid ja toevajadust.

Koduõppe võimalus on Riigikogu hariduspoliitiline valik, mitte inimese põhiõigus. Õiguskantsler leidis, et Riigikogu on kohustanud haridus- ja teadusministrit kehtestama koduõppe tingimused. Nende tingimuste seadmisega soovib riik ära hoida koduõppe meelevaldset rakendamist. Koduõppe rakendamine ei tohi ohtu seada lapse õigust haridusele.

Koduõppel olev õpilane võib vajada õppimisel ka lisatuge. Selleks on tal õigus saada koolis tasuta tugispetsialisti abi. Seega peab kool enne õpilase koduõppele lubamist kaaluma, kuidas saab talle vajaduse korral tuge pakkuda. Kui õpilasel ei ole kodus võimalik enda võimete kohaselt õppida, rikutakse koduõppe rakendamisega lapse õigusi.

## Mõjutusmeetmed

Mõjutusmeetmete rakendamise eesmärk ei ole õpilast karistada, vaid aidata tal kaasõpilaste, õpetajate, teiste koolipere liikmete õigusi ja vajadusi austada ning sisuliselt mõista, miks tuleb kokkulepitud reegleid täita. Kooli ülesanne on õpilast suunata ja kasvatada.

Õiguskantsler on öelnud, et mõjutusmeetme rakendamisel tuleb austada õpilase väärikust. Kool peab ära kuulama õpilase selgitused ning põhjendama talle meetme valikut. Mõjutusmeetmeid määrates tasub silmas pidada, et noor selle tõttu hoopis kahju ei saaks. Tähtis on, et õpilane mõistaks, miks talle konkreetne mõjutusmeede määrati. Nii on võimalik paremini tagada, et õpilane edaspidi järgib kooli kodukorda ja peab teistest lugu ning et koolil õnnestub ennetada turvalisust ohustavate olukordade tekkimist.

Kuna lapse õiguste ja heaolu tagamise eest vastutab eelkõige lapsevanem, peab ka vanem mõistma, mida lapsele ette heidetakse ja miks peab kool meetme rakendamist põhjendatuks. Seega, kui lapsevanem küsib, tuleb koolil talle asjaolusid ja meetme valikut põhjendada.

## Lapsevanema pöördumise lahendamine

Kui koolile teatatakse, et last on koolis koheldud sobimatult või tehtud muid vigu, tuleb kõigi asjaosaliste õigusi arvestades välja selgitada, kas teade oli põhjendatud. Pöördumise esitanud inimese kohta tohib andmeid avaldada üksnes õiguslikul alusel.

Õiguskantsler selgitas, et kui pöördumise asjaolusid on vaja arutada hoolekogu koosolekul, tuleb hoolekogu liikmeid teavitada nii, et selle põhjal pole võimalik pöördujat kindlaks teha. Teistsugune olukord on siis, kui lapsevanem on ise esitanud hoolekogule pöördumise.

Võimalikust rikkumisest teatanud inimese nime avaldamine loetakse isikuandmete töötlemiseks. Isikuandmete töötlemise kohta kehtivad kindlad nõuded, töötlemine peab olema seaduslik, eesmärgipärane ja minimaalne. Teataja nime avaldamine kahjustab ka üldist usaldust ega toeta põhimõtet, et laste vääriti kohtlemise kahtlusest tuleb kooli julgelt teavitada. Lapsevanema tegevuse avalikustamise tagajärjel võib kannatajaks osutuda ka laps.

Kui teade oli põhjendatud, tuleb valida õiglane ja õiguspärane viis probleemi lahendamiseks ja võimalike kahjude heastamiseks. Kui teade ei olnud põhjendatud, tuleb ka sellest asjaosalistele teatada ja juhtumi käsitlemine lõpetada. Väära käitumise kahtlusest teavitajat ei tohi n-ö karistada selle eest, et ta kooli poole pöördus. Alati tuleks eeldada, et vanem kaitseb oma last ja soovib talle parimat.

## Hoolekogu moodustamise kord

Seaduse kohaselt moodustatakse hoolekogu kooli pidaja kehtestatud korras. Lähtudes seadusest, selgitas õiguskantsler, et Riigikogu ei ole andnud kooli direktorile õigust kehtestada hoolekogu moodustamise korda.

Vallavalitsuse kehtestatud korra kohaselt peab kooli direktor tegema valimistega seotud toiminguid (valimised algatama ja korraldama), kuid tal ei ole õigust ega kohustust kehtestada hoolekogu moodustamise täpsustavat korda. Volikogu ei tohi direktorile ka sellist õigust anda. Kui see nii oleks, oleks kord vastuolus seadusega. Seaduses ei ole ette nähtud, et korra mõne osa kehtestamise tohib edasi volitada kooli direktorile.

Kuna kooli direktor oli oma käskkirjaga täpsustanud hoolekogu moodustamise korda ja töökorda, palus õiguskantsler vallavalitsusel hinnata, kas kooli tegevus vastab vallavalitsuse kehtestatud korrale. Vallavalitsusel on võimalik kontrolli tulemusel hoolekogu moodustamise

korda täiendada.

## Hoolekogu töökord

Hoolekogu töökorra peab kehtestama kooli pidaja. Õiguskantsler leidis, et hoolekogu töökorra üks osa on koosoleku protokollimine ja seega tuleb kooli pidajal otsustada, kes protokolli koostab. Seadus ei näe ette hoolekogu liikmete seast sekretäri valimist, kes protokollib hoolekogu koosolekut.

Kui vallavolikogu on otsustanud, et sekretär valitakse hoolekogu liikmete seast, on see töökorralduslik otsus. Riigikogu ei ole ette näinud, et hoolekogu juurde tuleb luua hoolekogu ülesannete täitmiseks hoolekogu teenindav töökoht.

Sekretäriks valitav hoolekogu liige peab olema nõus sekretäri ülesandeid täitma ja koosolekut protokollima. Kui hoolekogu liige tunneb, et tal ei ole võimalik protokollijana koosoleku arutelus osaleda, saab hoolekogu määrata protokollijaks kellegi teise. Juhul kui ükski hoolekogu liige ei ole valmis sekretäri ülesannet täitma, võib vallavolikogu kaaluda töökorra muutmist.

## Haridustöötajate toetuse maksmise tingimused

Selleks et tagada Ida-Virumaal eestikeelse hariduse andmine, on riik otsustanud toetada sealsete õppeasutuste pidajaid. Toetust kehtestades soovis riik anda Ida-Virumaa koolidele võimaluse võtta tööle nõuetekohase eesti keele oskusega haridustöötajaid, et koolid saaksid õppetööd läbi viia eesti keeles, nagu seadus ette näeb. Toetust saab taotleda kindlatel tähtaegadel.

Õiguskantsler leidis, et riik võib kehtestada riigieelarvest makstava toetuse tingimused nii, et toetust makstakse kindlaksmääratud tähtaegadel, mitte pidevalt. Kuna põhiseadus toetuse maksmist ette ei näe, on haridustöötajatele mõeldud toetus vabatahtlikult makstav toetus. Järelikult on riigil võimalik vabalt määrata ka toetuse maksmise tingimused.

Haridus- ja teadusministri kehtestatud toetuse eraldamise määrus ei anna siiski ühelegi õppeasutuse töötajale subjektiivset õigust toetust saada. Määrus ei piira tööandja õigust maksta kõrgemat palka töötajale, kes on täitnud kvalifikatsiooninõuded (kõrgemat palka makstakse tööandja vahenditest, mitte toetusest).

Toetuse maksmine määruse alusel ei ole ainus viis, kuidas tööandja saab innustada õpetajaid oma kvalifikatsiooni parandama või õppeasutusse tööle asuma. Toetus on üksnes lisaraha ja abi tööandjale, kes peab seaduse kohaselt tagama, et tema õppeasutuses töötaksid kvalifitseeritud töötajad.

# Huvihariduse ja huvitegevuse toetus

## Toetuse andmine sõltuvalt lapse vanusest

Põhiseaduse kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. See tähendab, et sarnases olukorras olevaid inimesi ei või kohelda erinevalt, kui selleks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

Õiguskantsler jõudis seisukohale, et vald on kohelnud huvitegevuses osalevaid õpilasi erinevalt, ilma et selleks oleks olnud mõistlikku põhjust. Vallavolikogu oli määranud huvihariduse toetuse neile esimese klassi lastele, kes olid hiljemalt 1. septembril saanud seitsmeaastaseks. Samas jäeti toetusest ilma lapsed, kes said seitsmeaastaseks septembrikuu jooksul.

Lapse õiguste konventsioon sätestab, et kui erinevate huvide kaalumise tulemusel valitakse lahendus, mis ei ole lapse huvides parim, tuleb (muu hulgas õigusakti kehtestades) veenvalt põhjendada, miks ei osutunud lapse huvid teistest asjaoludest kaalukamaks. Konkreetsel juhul kaalukaid põhjuseid polnud.

Õiguskantsler tegi vallale ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla ning soovitas kaaluda ka juba ebasoodsamasse olukorda sattunud laste vanematele toetuse maksmist, kui nad peaksid seda taotlema.

Vald andis teada, et huvitegevuse toetus maksti välja ning määrust muudetakse.

## Laste ja noorte huvihariduse tasu suurus

Igaühe põhiõigus haridusele hõlmab ka õigust huviharidusele. Kuigi vald peab pakkuma valla lastele võimalusi huvialadega tegelda, ei täpsusta seadus, kellelt ja kui suures ulatuses võib vald huviringis osalemise eest tasu küsida.

Õiguskantsleri hinnangul on vallal õigus otsustada, et huvikooli õppetasu soodustuse saamiseks peavad mõlemad vanemad (või üksikvanem) olema valla elanikud. Munitsipaalhuvikoolides kehtestatud õppetasu on üks huvikooli tegevuse rahastamise allikas.

Perede erinev kohtlemine soodustuse saamisel on õigustatud, sest kui pere mõlemad vanemad on registreeritud valla elanikeks, laekub vallale rohkem tulumaksu, millest huvitegevust rahastatakse. Inimeste makstud tulumaks laekub osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning sellest rahast on kohalikul omavalitsusel võimalik oma elanikele teenuseid osutada, sealhulgas lastele huvitegevust pakkuda. Kui pere mõlemad vanemad on registreerinud end valla elanikeks, siis on pere side omavalitsusega tugevam ning kohustused ja hüved on paremini tasakaalus.

Soodustuse andmiseks tohib vald küsida dokumente (nt hooldusõiguse või elatise kohta), mis tõendavad, et vanem kasvatab last ja kannab kulud üksinda.

## Sporditoetus spordiorganisatsioonile

Spordiseadus näeb ette, et valdadel ja linnadel tuleb muu hulgas kinnitada spordiorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. Toetuse andmise korra peab kehtestama linnavolikogu. Õiguskantsler leidis, et linnavalitsuse komisjonil ega ühelgi muul organil ei ole õigust toetuse saamisele lisatingimusi kehtestada.

Linnavalitsus selgitas, et tulemuslikkuse eest sporditoetusoetuse suurust määrates arvestab linnavalitsuse komisjon, kui palju raha on linnaeelarves ette nähtud tulemuslikkuse toetamiseks ning kui palju on tingimustele vastavatel spordiorganisatsioonidel saavutusi.

Lisaks sõltub toetuse suurus võistlusel saavutatud kohast ning võistluse tasemest ja vanuseklassist, milles sportlane on võistelnud. Arvesse võetakse ka seda, kas tulemus on saavutatud Euroopa või maailma tasandil. Parema tulemuse korral määratakse suurem toetus.

Linnavolikogu selliste erisuste tegemise võimalust ette ei näe. Õiguskantsler selgitas linnale, et volikogu revisjonikomisjonil on võimalik hinnata määruse rakendamist. Kui volikogu leiab, et sporditoetusi on mõistlik määrata seni rakendatud põhimõtete kohaselt, tuleb volikogul määrusega kehtestada täpsustavad tingimused. Kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus otsustada, millised on toetuse andmise tingimused, kuid need tingimused peavad olema kõigi jaoks võrdsed.

# Kutse andmise süsteem

## Kutsekomisjoni liikmete pädevus

Kutseseaduse järgi kuuluvad kutsekomisjoni selle valdkonna kutse andmisest huvitatud osapooled: spetsialistid, tööandjad, töötajad, koolitajad, kutse- ja erialaliitude esindajad, vajaduse korral klientide ja tarbijate esindajad, samuti teised huvitatud osapooled.

Õiguskantsleri hinnangul ei pea kutsekomisjoni liikmel olema sedasama kutset, mille omistamise üle otsustava kutsekomisjoni liige ta on. On igati põhjendatud, et kutsekomisjoni töös osalevad inimesed, kes puutuvad kutsealaga kokku mitmesugustes olukordades. Nii saab kutse andmisel arvestada mitme osapoole huve, sest kindlal kutsealal töötaja tegevus ja asjatundlikkus ei mõjuta ainult teda ennast ja tema tööandjat, vaid ka ettevõtte kliente ja tarbijaid.

Kutse andmisel hinnatakse kutset taotleva inimese kompetentsust ja kutsestandardis loetletud nõuetele vastavust. Samas ei otsusta kutse taotleja teadmiste, oskuste ja hoiakute üle kutsekomisjon, vaid erialaselt pädev hindamiskomisjon. Kutse omistamise otsuse teeb laiapõhjalisem kutsekomisjon. Otsuse objektiivsuse aitab tagada see, et kutse taotleja kompetentsuse hindamine ja kutse andmise otsustamine on eraldi toimingud ning mõlema komisjoni töös osalevad erinevad inimesed.

## Sotsiaaltöötajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuded

Linnad ja vallad tohivad sotsiaaltöötajana tööle võtta üksnes inimese, kellele on kutseseaduse alusel välja antud sotsiaaltöötaja kutse või kellel on riiklikult tunnustatud kõrgharidus sotsiaaltöös või sellele vastav kvalifikatsioon.

Õiguskantsler leidis, et sotsiaaltöötajatele seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid pole alust pidada ülemääraste ks ega põhiseadusvastasteks.

Kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega piiratakse inimeste elukutse- ja töökohavalikut. Sellised piirangud on lubatud sel juhul, kui need on vajalikud ning eesmärgi saavutamiseks sobivatest ja vajalikest piirangutest kõige leebemad. Nõuete kehtestamisel lähtutakse konkreetse valdkonna või teenuse sisust ja vajadustest. Sotsiaaltöötaja kutsekvalifikatsiooni nõue on kehtestatud selleks, et hoolekandetöötajatel oleks selleks tööks piisavalt teadmisi ning et nad valdaksid parimaid töövõtteid. Sotsiaaltöötaja teeb otsuseid, mis sageli mõjutavad

haavatavas olukorras oleva inimese elukorraldust.

Mainitud nõuetele ei pea vastama sotsiaalvaldkonnas abistava töö tegijad. Kohalik omavalitsus otsustab, milliseid ülesandeid nende töötajad täidavad ja mis ametinimetused neil on. Sotsiaalvaldkonnas tegutsevale abistavale töötajale saab anda ligipääsu sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrile vastavalt tema töö sisule.

PEATÜKK

# Lapsed ja noored




Vilen Künnapu. Villu lendab. Akrüül vineeril. 2024 (fragment teosest)

Eesti ratifitseeris Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lapse õiguste konventsiooni 1991. aastal. Konventsiooni 4. artikli järgi võtavad osalisriigid kasutusele kõik seadusandlikud, administratiivsed ja muud abinõud, et selles konventsioonis tunnustatud õigusi austataks.

Alates 2011. aastast täidab õiguskantsler ka sõltumatu lasteombudsmani ülesandeid. Lasteombudsman  seisab selle eest, et kõik asutused ja inimesed, kes teevad lapsi puudutavaid otsuseid, lähtuksid lapse parimatest huvidest.

Lõppenud ülevaateaastal pööras õiguskantsler erilist tähelepanu tehisaru ja andmete kasutamisele erinevates eluvaldkondades. Tehisaru kasutamise võimalusi arutatakse nüüd ka lastekaitsetöös. Esialgu nähakse selles üht võimalikku vahendit, mis aitab ennetada alaealiste raskeid kuritegusid.

Lastekaitseseaduses on sätestatud andmete loetelu, mida lastekaitsetöötaja võib oma ametiülesannete täitmisel juba praegu kasutada. Loetelu on märkimisväärselt pikk ja sisaldab andmeid lapse tervise, süütegude, õppimiskohustuse täitmata jätmise jms kohta. Lisaks lubab

seadus, et lastekaitsetöötaja võib lapse abivajaduse hindamiseks või tema abistamiseks töödelda ka lapsevanema, last kasvatava inimese, lapse pereliikme ja lapse sotsiaalsesse võrgustikku kuuluva inimese isikuandmeid.

Lastekaitsetöötaja võib seda teavet jagada ka teiste spetsialistidega (sh politseiga), kui neid spetsialiste on vaja kaasata lapse abivajaduse hindamiseks või abi osutamiseks. Teavet tohib jagada küll ainult sellises mahus, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks.

Lastekaitseseadus paneb igaühele kohustuse abivajavast lapsest teada anda. Seega on olemas õiguslik alus selleks, et abivajava lapse abistamiseks vajalik teave jõuaks lastekaitsetöötajani.

Kui tehisaru võtaks lastekaitsetöötajatelt osa tehnilisest tööst üle ja jätaks neile rohkem aega laste abistamiseks, tuleks tehisaru kasutamist kindlasti kaaluda. Samas tuleb tehniline töö selgelt lahus hoida sisulisest hindamisest ja otsustamisest. Esimese saab ehk usaldada masinale, teist aga mitte.

Pelgalt tehniliseks toiminguks ei saa pidada ka lapse kohta eri andmekogudesse talletatud teabe koondamist. Enne kui otsustatakse kõik andmed koondada, tuleb põhjalikult läbi mõelda, milliseid andmeid, millisest andmekogust ja mis põhjusel kogutakse. Peab olema ka selge, kes võib koondatud andmeid näha ja milleks neid kasutada tohib.

Kindlasti ei tohi tehisaru kasutada nii, et selle abil luuakse koondregister laste haridus-, tervise- ja muudest andmetest ning nende andmete põhjal lahterdatakse lapsed probleemseteks ja mitteprobleemseteks. Põhiseadus nõuab, et riik ei pea inimese eraelust teadma ega tema ellu sekkuma rohkem, kui on vältimatult vaja. Seega ei tohi anda lapse andmeid kellelegi enne, kui pole üheselt selge, et see päriselt last aitab, teisiti ei saa ja kasu ületab kahju.

# Lapsed ja vanemlik hool

Õiguskantslerilt otsivad sageli abi lahus elavad lapsevanemad, kes pole suutnud teise vanemaga kokku leppida lapse hooldamise, ülalpidamise või lapsega suhtlemise asjus. Lõppenud ülevaateaastal oli selliseid pöördumisi veelgi rohkem kui varasematel aastatel. Õiguskantsler ei lahenda vanemate vaidlusi, küll aga annavad õiguskantsleri nõunikud selliste olukordade kohta selgitusi.

Mõistagi oleks kõige parem, kui lahus elavad vanemad leiaksid last puudutavates küsimustes üksmeele ning pingutaksid ühiselt lapse heaolu nimel. Kumbki vanem ei tohi oma käitumisega last kahjustada. Muu hulgas on keelatud igasugune tegevus, mis kahjustab lapse suhet teise vanemaga. Kokkulepe on vanemliku vastutuse osa ning vajaduse korral saab kokkuleppele jõudmiseks küsida erapooletu vahendaja ehk riikliku lepitaja abi. Samas ei ole võimalik inimsuhteid parandada riikliku sunnijõuga.

Kui vanemad ei suuda lapse hooldamises ja temaga suhtlemises kokku leppida, lahendab vaidluse kohus. Lapsevanemal tuleb oma arvamus, vastuväited ja taotlused esitada kohtule. Kohus kuulab ära lapse ja mõlemad vanemad, analüüsib esitatud tõendeid ja kogub neid vajadusel omal algatusel. Kohtu ülesanne on hinnata tõendeid kogumis ja teha otsus erapooletu õigusmõistjana. See ei pruugi alati kokku langeda vanemate arvamusega. Otsust tehes peab kohus arvestama konkreetseid asjaolusid ja lähtuma sellest, mis on lapsele parim. Kohus saab kohaldada sobivat abinõu lapse heaolu tagamiseks ja vajadusel varasemat lahendit muuta.

Kohtuotsuseid saab teha ja muuta ainult kohus. Kohtumenetluse õigluse tagab kolmeastmeline kohtusüsteem. Kui kohtuotsus on jõustunud ja kõrgemale kohtule enam edasi kaevata ei saa, on kohtuotsuse täitmine kõigile kohustuslik.

## Lapse dokumentide väljastamine Selveri kauplustes

Õiguskantslerile esitati avaldus selle kohta, et Selveri kauplustes väljastatakse lapse dokumendid üksnes sellele lapsevanemale, kes on neid dokumente taotlenud. Teisel hooldusõiguslikul vanemal ei ole võimalik kauplusest lapse dokumente kätte saada.

Õiguskantsler leidis, et selline halduspraktika on vastuolus seadusega.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine on üks riigi põhiülesandeid. Dokumentide väljastamise tingimused on reguleeritud seadusega. Ka juhul, kui riik on andnud isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesande halduslepingu alusel osaliselt üle eraõiguslikule isikule (dokumente väljastab AS Selver), tuleb dokumentide kätteandmisel järgida kõiki seadustega sätestatud nõudeid.

Perekonnaseaduse § 120 lõike 1 kohaselt on hooldusõiguslik vanem lapse seaduslik esindaja. Lapse seadusliku esindaja esindusõigust saab piirata vaid kooskõlas seadusega. Seadus ei sea dokumentide väljastamisele piiranguid sõltuvalt sellest, kumb vanem on lapsele dokumente

taotlenud. Seega on õigus lapse dokument kätte saada mõlemal hooldusõiguslikul vanemal, olenemata sellest, kes lapsele dokumente taotles.

Õiguskantsler palus tagada, et mõlemal hooldusõiguslikul vanemal oleks võimalik lapse isikut tõendav dokument kätte saada ka siis, kui selle väljastab eraõiguslik isik, ja sõltumata sellest, kes on esitanud lapse dokumentide taotluse. Õiguskantsler nõustus, et Selveri töötajatele ei saa anda täielikku juurdepääsu kõigile rahvastikuregistris olevatele andmetele, selleks et töötaja saaks kontrollida vanema esindusõigust. Toimingu sujuvaks korraldamiseks oleks Selveri töötajal vaja saada jah- või ei-vastus küsimusele, kas lapse dokumendile järele tulnud vanemal on õigus lapse dokumenti kätte saada.

Kuna sellise lahenduse rakendamine võtab aega, tuleb seni kasutada muid võimalusi. Näiteks on võimalik, et PPA ametnikud kontrollivad ise mõlema hooldusõigusliku vanema andmeid ning teevad selle informatsiooni kättesaadavaks Selveri töötajatele. Samuti tuleb võimaldada lapse dokumentide väljastuskohta muuta, ilma et selle eest nõutaks täiendavat riigilõivu. Väljastuskoha muutmise korral tuleb dokumendid toimetada teise väljastuskohta nii kiiresti kui võimalik. Lapsele dokumenti taotlevale vanemale tuleks ka paremini selgitada, et Selverist saab dokumendi ilma lisatoiminguteta kätte ainult dokumendi taotluse esitanud vanem.

PPA vastas õiguskantsleri soovitusele, et teisel lapsevanemal on võimalik oma lapse dokument Selverist kätte saada siis, kui ta esitab selle kohta PPA-le eraldi taotluse. Nii saab PPA kontrollida teise vanema esindusõigust.

Peatselt pärast uue korra sisseseadmist sai õiguskantsler kaebuse, et selline lahendus on liiga bürokraatlik. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega edasi.

## Lapselt isikutunnistuse nõudmine

Õiguskantslerilt palus abi lapsevanem, kelle 16-aastaselt lapselt oli Sotsiaalkindlustusamet nõudnud isikutunnistust, et saaks lapsele määrata sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse ja puudega tööealise inimese toetuse. Sotsiaalkindlustusamet väitis, et seni, kuni lapsel pole kehtivat isikutunnistust, ei saa amet esitatud taotlusi lahendada.

Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet ei toiminud lapselt isikutunnistust nõudes õigesti. Sotsiaalkindlustusametil ei ole õigust nõuda sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse määramiseks lapse isikutunnistust. Puudega tööealise inimese toetuse määramiseks tuleb küll

esitada isikut tõendav dokument, ent see ei pea tingimata olema isikutunnistus. Lapse vanust arvestades (vähemalt 15-aastane) oleks piisanud ka õpilaspileti küsimisest.

# Lastekaitsetöö

Sageli pöörduvad õiguskantsleri poole vanemad, kes ei ole rahul sellega, kuidas lastekaitsetöötajad on lahendanud nende pere probleeme, samas on aga vanematevahelised suhted väga pingelised. Paraku ei ole lastekaitsetöötajal kuigi palju sekkumise võimalusi, kui vanemate arusaamatuste põhjuseks on nende omavahelised lahkhelid. Lastekaitsetöötajad saavad vanematele ennekõike nõu anda, kuidas tagada lapse heaolu ning kust saada abi omavahelise koostöö parandamiseks. Kui vanemad ei suuda omavahel ega riikliku perelepitaja vahendusel kokku leppida, kehtestab lapsega suhtlemise korra kohus.

Tihti peavad kohtutee jalge alla võtnud vanemad lastekaitsetöötaja kohtule esitatud seisukohta erapoolikuks. Neil juhtudel selgitavad õiguskantsleri nõunikud, et lapse elukorraldust puudutavas kohtuvaidluses peab ka lastekaitsetöötaja esitama oma põhjendatud arvamuse. Temalt oodatakse hinnangut, milline oleks lapse jaoks parim lahendus. Vanematel on omakorda võimalus esitada kohtule oma seisukohad ja tõendid lastekaitsetöötaja tegevuse ja arvamuse kohta. Kohus otsustab, millise kaalu ta annab lastekaitsetöötaja seisukohale. Seadus ei luba õiguskantsleril kohtuotsust hinnata.

Lastekaitsetöötaja saab vanemaid nõustada-toetada ning rakendada abinõusid abivajava lapse kaitseks. Lastekaitseametnikul on õigus otsustada, millist abi lapse heaolu tagamiseks pakkuda. Lastekaitsetöö kohta tehtud etteheited tuleks esmajärjekorras edastada vallavanemale või linnapeale, sest vallad ja linnad peavad tagama, et lastekaitseametnik täidaks ülesandeid asjatundlikult, hoolikalt, erapooletult, ausalt ning järgiksid seadust ja ametijuhendit. Kui probleem ei lahene, saab pöörduda Sotsiaalkindlustusameti poole ja taotleda haldusjärelevalve algatamist.

## Lastekaitsetöötaja õigus siseneda eluruumidesse

Üks lapsevanem soovis teada, kas lastekaitsetöötajal on õigus tulla tema koju, kui ta pole selleks luba andnud.

Õiguskantsler selgitas, et inimese eluruumi või valdusse on lubatud siseneda vaid seadusega sätestatud juhtudel, näiteks avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Ilma loata kellegi koju sisenemiseks peab lastekaitsetöötajatel olema mõjuv põhjus ja seaduslik alus. See mõjuv põhjus võib olla ohu väljaselgitamine, sest lastekaitseseadus näeb ette, et hädaohus olevat last tuleb viivitamata abistada ning kõrvaldada lapse elu või tervist ohtu seadnud olukord.

## Lastekaitsetöö dokumenteerimine

Õiguskantsleri poole pöördusid vanemad murega, et vallavalitsus pole kustutanud sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistrist (STAR) andmeid, mis puudutasid nende lapse väärkohtlemise kahtlust. Need andmed olid endiselt registris, kuigi kahtlus ei leidnud kinnitust.

Õiguskantsler selgitas vanematele, et vallavalitsus käitus õigesti, kui jättis väärkohtlemise kahtlust puudutavad STAR-i kanded kustutamata. STAR-i eesmärk on dokumenteerida sotsiaalhoolekandeabi, mida inimestele osutatakse. Lastekaitsetöös tähendab see, et lastekaitsetöötaja peab STAR-i kandma andmed, mis puudutavad abivajavat last ning tema juhtumiga seotud (menetlus)toiminguid. Andmed võidakse STAR-i kanda ka inimese ütluste alusel. STAR-i kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus.

STAR on nagu lastekaitsetöötaja elektrooniline toimik, milles säilitatakse infot abi osutava ametiasutuse tegevuse ja abivajava inimese kohta. Lastekaitsetöös on see vajalik selleks, et hiljem oleks võimalik tuvastada, kas ja kuidas reageeris lastekaitsetöötaja lapse abivajaduse kohta saadud teatele ning mille põhjal ta pidas teates esitatud kahtlust põhjendatuks või alusetuks.

STAR-i kantud andmeid on võimalik muuta või kustutada, ent seda saab teha vaid juhul, kui andmete registrisse kandmisel on tehtud viga. Veaga on tegemist näiteks siis, kui info sisestati ekslikult vale inimese suhtes algatatud menetluse kohta. Kui lastekaitsetöötaja kannab STAR-i info lapse väärkohtlemise kahtluse kohta ning see kahtlus ei leia kontrollimisel kinnitust, ei ole see viga, mille tõttu saaks kande kustutada.

STAR-is olevate andmete säilitamine on oluline selleks, et abivajav laps ei jääks ebapiisava info tõttu vajaliku abita. Lastekaitsetöös kujuneb arusaam lapse olukorrast eri allikatest saadud teabe põhjal. Seetõttu võib ka kontrollitud, kuid alusetuks hinnatud teade osutuda tulevikus oluliseks. Üksik teade võib tunduda või ollagi põhjendamatu või ebapiisav, kuid

hiljem lisandunud teave võib anda sellele uue tähenduse ning aidata märgata seni varjule jäänud abivajadust.

Eriti tähtis on koguda ja säilitada infot väärkohtlemise juhtumite kohta. Võib juhtuda, et laps ei räägi toimunust kohe ning asjaolud selguvad alles aastate pärast. Hiljem kogutud teave võib muuta arusaama ka varasematest juhtumitest ning aidata mõista nende tegelikku tähendust. Seetõttu võib ka teave, mis selle kogumise ajal ei võimaldanud lapse abivajadust tuvastada, osutuda hiljem oluliseks. Kui varasemad teated kustutatakse, pole võimalik selliseid seoseid märgata ja lapse olukorda terviklikult hinnata.

Ehkki lapse väärkohtlemise kahtluse kohta tehtud kannet ei saa STAR-ist kustutada, tuleb registrisse kindlasti lisada teave, et kahtlust kontrolliti ja leiti, et see ei vasta tõele. Kõnealusel juhul oli vallavalitsus need sõnaselged kanded registrisse lisanud. Ka neid kandeid ei saa tagantjärele kustutada ega muuta.

STAR-is olevatele andmetele juurdepääs on rangelt piiratud. STAR-i andmetele ei pääse ligi lasteaed, kool ega perearst, rääkimata lapsevanemate tööandjatest. Andmeid näevad üksnes need kohaliku omavalitsuse ja Sotsiaalkindlustusameti lastekaitsetöötajad, kes vajavad neid oma ametiülesannete täitmiseks. Ametnikud peavad STAR-is olevaid andmeid kaitsma ja tagama, et andmed ei jõuaks kolmandate isikuteni.

## Lapsega vestlemine

Üks lapsevanem ei olnud rahul sellega, kuidas lastekaitsetöötaja lapse olukorra ja abivajaduse kohta teavet kogus. Vanem palus õiguskantsleril selgitada, kas lastekaitsetöötaja võib koolis lapsega vestelda, kui lapsevanemat pole vestlusest eelnevalt teavitatud.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid vanemale, et kui lastekaitsetöötaja saab teada abivajavast lapsest, tuleb tal viivitamata välja selgitada, mis olukorras laps on ning seejuures peab ta ära kuulama ka lapse. Kui lastekaitsetöötaja hakkab lapse abivajaduse hindamiseks teavet koguma, algab haldusmenetlus. Üldjuhul tuleks lapsevanemale teatada abivajaduse hindamise alustamisest või alustada hindamist vanema ärakuulamisega.

Vanemale võib jätta lapse ärakuulamise soovist teatamata üksnes erandjuhtudel. See võib juhtuda näiteks siis, kui lapse heaolu on ohus ja on vaja tegutseda viivitamata või on kahtlus, et vanem väärkohtleb last ja vanema teavitamine enne lapsega vestlemist võib takistada tegelike asjaolude väljaselgitamist. Kui lastekaitsetöötaja leiab, et vanemat ei pidanud enne

lapse ärakuulamist teavitama, peaks seda siiski tegema pärast vestluse toimumist ning vanemale selgitama, miks talle kavandatud vestlusest teada ei antud.

Lapsega võiks vestelda talle tuttavas ja turvalises keskkonnas, mis võib olla ka kool. Kooli töötajatel on kohustus teha lastekaitsetöötajaga koostööd.

## Lapsed ja politsei

Mitu lapsevanemat esitas õiguskantslerile kaebuse politseinike tegevuse peale. Õiguskantsler ei tuvastanud politseinike tegevuses rikkumisi, kuid soovitas politseiametnikke jätkuvalt koolitada, et nad oskaksid ärevas olukorras leida lastesõbralikke lahendusi.

Üks lapsevanem polnud politseinike tegevusega rahul seetõttu, et politseipatrull oli võtnud tema alaealise lapse elektritõukeratta hoiule. Nimelt tuvastas politsei, et elektritõukeratas, millega alaealine linnatänaval sõitis, oli lubatust võimsam ega vastanud liiklusreeglitele. Sellist elektritõukeratast ei tohi liikluses kasutada.

Õiguskantsler selgitas, et politseil on ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks õigus võtta nõuetele mittevastavad elektritõukerattad hoiule. Laps tohib tänaval sõita üksnes sellise elektritõukerattaga, mis vastab kergliikuri nõuetele. Kui tõukerattal on kiirusepiirik, peab see olema selline, mida ei saa sisse ja välja lülitada ning millega ei saa liikuda kiiremini kui 25 kilomeetrit tunnis. Liiklusnõudeid eirates võivad lapsed ohtu seada nii iseennast kui ka teisi inimesi.

Õiguskantsler märkis, et enne lapse liiklema lubamist peab vanem kontrollima, kas elektritõukeratas vastab kergliikurile kehtestatud nõuetele ja kas sellega on lubatud liigelda. Kui politsei leiab, et lapse elektritõukeratas ei vasta nõuetele, on tal õigus see lapse enda ja teiste liiklejate turvalisuse huvides hoiule võtta.

Teine vanem küsis õiguskantslerilt, millisel juhul võib väljakutse saanud politsei kontrollida, kas lapsed on tarvitanud alkoholi. Õiguskantsler selgitas, et alaealised ei tohi alkohoolseid jooke tarbida ning et politsei võib alaealist kontrollida, kui on alust kahtlustada, et ta on tarvitanud alkoholi.

Joobe kontrollimisega tuvastatakse üldjuhul rikkumisi, kuid alaealiste puhul aitab see ka ohuolukordi ennetada. Joobe kontrollimine aitab välja selgitada, kas laps on olukorras, mis kahjustab tema arengut ja tervist. Nii saab kiiresti sekkuda ning ohtu ära hoida, sest alkoholi

tarvitanud laps võib abi vajada.

Lapse õiguste seisukohast on oluline, et politseinikud arvestaksid lastega suheldes alati nende haavatavust, oleksid viisakad ja sõbralikud. Politseiametnikul tuleb igal juhtumil kaaluda, kas tema tegevus on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas, kas see toetab noore väärikust ning milline lahendus on lapse huvides parim.

Õiguskantslerilt otsis abi ka lapsevanem, kelle laps vajas vaimse tervise seisundi tõttu erakorralist psühhiaatrilist abi ning ta viidi politsei ja kiirabiga haiglasse ravile. Last haiglasse viies pidi politsei kasutama jõudu ja erivahendeid.

Kuigi politsei tegevuses seaduserikkumist ei tuvastatud, palus õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametil korraldada politseinikele koolitusi, et vähendada vahetu sunni rakendamist ja erivahendite kasutamise vajadust.

On selge, et psühhiaatrilist abi vajava lapse suhtes jõuliste ohjeldusmeetmete kasutamine traumeerib last. Last mõjutavaid otsuseid tehes peavad politseiametnikud silmas pidama lapse õigusi, tema haavavust ning lähtuma sellest, mis on lapsele parim. Ohjeldusmeetmete kasutamine võib lapse ärevust ja agressiivsust hoopis süvendada. Sestap on iseäranis oluline, et politseinikke õpetataks konflikte leevendama ning leidma ärevas olukorras lastesõbralikke lahendusi.

# Lasteaed, kool ja huviharidus

## Eralasteaias käimise toetus

Iga kolme- kuni seitsmeaastane laps peab saama lasteaiakoha, kui tema vanemad seda taotlevad. Pärast taotluse saamist on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas anda perele koht munitsipaal- või eralasteaeda. Samas peab omavalitsus silmas pidama, et pakkudes perele kohta eralasteaeda, ei või küsida suuremat kohatasu, kui küsitakse munitsipaallasteaias.

Õiguskantsler kinnitas, et kui perele on pakutud kohta munitsipaallasteaeda, ei saa omavalitsuselt nõuda lapse eralasteaias käimise toetamist. Kui omavalitsus toetab eralasteaedu vabatahtlikult, võib ta üsna vabalt otsustada, millistel tingimustel kohatasu toetust maksta.

See on nii ka sel juhul, kui eralasteaia õppe- ja kasvatustöös rakendatakse teistsugust õppemetoodikat kui valla lasteaias või kui laps käib eralasteaias seetõttu, et omavalitsus pole talle varem munitsipaallasteaeda kohta pakkunud – niisugusel juhul on omavalitsus seadust rikkunud. Lasteaias antakse alusharidust riikliku õppekava alusel. Nii on see munitsipaal- ja ka eralasteaias, kuid riikliku õppekava raames võib lasteaed lähtuda erinevatest pedagoogilistest põhimõtetest.

Kui pere otsustab võtta vastu omavalitsuse pakutava koha munitsipaallasteaias, peab laps harjuma uue keskkonna ja kaaslastega. See ei pruugi aga olla tingimata vastuolus lapse huvidega.

Perele munitsipaallasteaeda kohta pakkudes tuleb omavalitsusel jälgida, et lasteaed asuks pere elukohale piisavalt lähedal või et sinna saaks sõita mugavalt ühissõidukiga. Keerulisemaks teeb olukorra see, kui pere lapsed käivad eri lasteaedades. Mõistagi sobib perele kõige paremini, kui lapsed käivad ühes lasteaias, kuid seadus ei anna vanemale õigust seda nõuda. Seaduse järgi peab kohalik omavalitsus koha pakkumisel arvestama vanemate soove ning kui see pole võimalik, siis pakkuma kohta pere elukoha lähedal asuvasse lasteaeda.

## Lasteaia kohatasu soodustus lapse vanusest sõltuvalt

Selleks et peredele oleks lastehoiu- ja lasteaiakoha tasu maksmine jõukohane, on Riigikogu kehtestanud tasu piirsuuruse. Ülempiiriks on seatud 20 protsenti miinimumpalgast ühe lapse kohta kuus. Valdadel ja linnadel on õigus kohatasu suurust diferentseerida.

Õiguskantsler märkis, et soodustuse kehtestamisega kaasnevat erinevat kohtlemist laste vanusest lähtudes ei saa pidada põhiseadusvastaseks. Kohatasu suuruse ja soodustuste kehtestamine on volikogu poliitiline otsus.

Kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada erineva suurusega kohatasu. Lisaks võib omavalitsus otsustada, kas ja milliseid toetusi või soodustusi oma elanikele võimaldatakse. Mõlemal juhul – nii kohatasu diferentseerides kui ka vabatahtlikult soodustusi kehtestades – peab aga silmas pidama võrdse kohtlemise põhimõtet.

Seaduse kohaselt aitab lasteaed kujundada kolme- kuni seitsmeaastaste laste teadmisi, oskusi ja hoiakuid, mis loovad eeldused põhihariduse omandamiseks. Seevastu nooremate kui kolmeaastaste laste puhul sellist eesmärki seatud ei ole. Kui omavalitsus soovib kohatasu

soodustusega toetada kolme- kuni kaheksa-aastaste laste lasteaias käimist, et nad oleksid kooliminekuks paremini valmis, ei ole selline toetamine ilmselgelt asjakohatu. Järelikult ei ole erinev kohtlemine meelevaldne ega põhiseaduse järgi keelatud.

## Lasteaia kohatasu suurus suveajal

Kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada peredele erinev lasteaia kohatasu, mille suurus sõltub laste arvust perekonnas, pere sotsiaal-majanduslikust olukorrast või muudest asjaoludest.

Õiguskantsler on öelnud, et seadus ei anna lapsevanemale õigust osalustasu soodustust nõuda ega näe ette selle kehtestamist kogu õppeaastaks. Seadus ei kehtesta ka soodustuse suurust ega seda, kui pikalt soodustust antakse.

Kui kohalik omavalitsus maksab toetust või teeb oma elanikele soodustusi vabatahtlikult, võib ta ise otsustada, kellele ja kui pikaks ajaks soodustust võimaldab. Sama põhimõte kehtib ka juhul, kui vallavolikogu otsustab, et suveperioodil peredele laste arvust sõltuvat kohatasu soodustust ei tehta.

Kuni seitsmeaastase lapse vanemal on õigus nõuda põhipuhkust talle sobival ajal. Tööandja peab edendama lapsevanema õigusi ka puhkuste kavandamisel. Vanemal on võimalik oma puhkust kavandada, kui lasteaedade suviste valverühmade lahtiolekuajad antakse teada piisavalt varakult. Sel juhul saab lapsevanem otsustada, millal ta soovib puhkust võtta, ning ühtlasi arvestada seda, et tal tuleb maksta suvekuudel kõrgemat lasteaia kohatasu.

## Puhkeaeg lasteaias

Üheks teema, millega lapsevanemad õiguskantsleri poole pöörduvad, on puhkeaeg lasteaias. Õiguskantslerilt palus abi lapsevanem, kelle lapsel ei lubatud uinaku asemel vaikselt tegutseda. Lasteaed soovitas lapsel lõunaune ajal voodis lebada.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et kehtiva seaduse järgi peab lapsel olema võimalik valida, kas ta soovib lasteaias puhkeajal teha uinaku või vaikselt tegutseda.

Õiguskantsler on lasteaia puhkeaja kohta põhjalikke selgitusi jaganud. Igal inimesel on erinev unevajadus ja üldistatult ei ole võimalik öelda, kas ja kui palju laps päeval und vajab. Lasteaial ja vanematel on mõistlik kokku leppida paindlikus puhkeaja korralduses, mis lubab teha lapse

huvidest lähtuvaid erandeid. Kui laps ei vaja päeval und, ei tohiks teda sundida voodis olema. Selle asemel võiks lasteaed pakkuda lapsele mõnd vaikset tegevust, näiteks võiks ta vaadata raamatut või joonistada. Loomulikult peab laps sel ajal tegutsema vaikselt, nii et ta teisi ei segaks. Kõigil lastel on õigus puhkeajale. Samas, kui laps on väsinud ja avaldab ise soovi päeval lasteaias magada, ei tohiks seda talle keelata.

# Kool

## Koolikohtade määramine

Seadus sätestab, et igale lapsele tuleb anda koht elukohajärgses koolis. Muul alusel koolikohtade jagamist seadus ei sätesta. Laps saab minna mujale kooli õppima siis, kui seal on vabu kohti.

Kuna osa kohalikke omavalitsusi jagab põhikoolikohti nii, et teatud koolidesse või klassidesse pääseb õppima mitte seaduse, vaid kooli enda kehtestatud tingimuste alusel, palus õiguskantsler haridus- ja teadusministrilt selle kohta selgitust.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas, et last põhikooli võttes pole lubatud tema teadmisi ja oskusi hinnata. Seega peaksid seaduse mõtte järgi kõik põhikoolid olema õpilaste elukohajärgsed koolid.

Ministeerium möönis, et koolid siiski korraldavad õpilaste vastuvõtmiseks katseid, kuid seda tava on keeruline kiiresti muuta. Ministeerium selgitas, et saab linnu ja valdu teavitada, et seadus ei anna võimalust valida õpilasi põhikooli koolikatsete kaudu.

## Vaba koolikoha olemasolu

Seadus annab vanemale vabad käed oma lapsele kooli valida, kui soovitud koolis on vabu õppekohti. Õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanem tõi välja, et omavalitsuse kasutatav infosüsteem näitas vaba koha olemasolu, kuid kool keeldus seda kohta perele pakkumast, sest seda hoiti eriklassi määratud õpilasele, kellel oleks võimalik vajadusel tavaklassi tagasi minna.

Õiguskantsler leidis, et koolil oli õigus hoida kohta lapsele, kes oli asunud õppima eriklassi. Seaduse järgi määratakse õpilane eriklassi üldjuhul ajutiselt. Eriklassi määramine võib seega olla ajutine abinõu ning lapsel ja vanemal on õigus eeldada, et kui see abinõu pole

enam vajalik, saab laps jätkata õppimist selles klassis, kuhu ta esialgu määrati. Kuigi õpilane saaks eriklassist tavaklassi minna ka sel juhul, kui tavaklassi täitumise piirnormi suurendatakse, ei pruugi see alati olla võimalik.

Infosüsteemi andmed vabade kohtade kohta on informeeriva tähendusega. Need andmed ei anna vanemale õigust koolilt konkreetset kohta nõuda. See ei tähenda siiski, et avalik võim võiks inimesi valeinfoga eksitada. Andmed peavad alati olema õiged. Selleks et lapsele koolikohta saada, tuleb vanemal esitada koolile taotlus. Õiguse koolikohale annab kool, kui ta on taotluse rahuldanud.

## Vanema kohustus osaleda lapse arenguvestlusel

Koolid korraldavad vähemalt üks kord õppeaastas õpilase arengu toetamiseks arenguvestlusi. Seaduse kohaselt osalevad arenguvestlusel õpilane, klassijuhataja ja alaealise õpilase seaduslik esindaja.

Õiguskantsler märkis, et arenguvestlusel osalemise kohustust ei saa pidada liigseks sekkumiseks lapsevanema õigusesse last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Peale arenguvestluse ei ole seadusega ette nähtud muid viise, kuidas kool, laps ja vanemad saavad kokku selleks, et arutada lapse koolielu, edasijõudmist ja arengut.

Kuna kool võtab lapse elust väga suure osa ja see mõjutab suuresti lapse edasist elu, peaks vanem olema kursis koolis toimuvaga. Arenguvestlusele toetudes saab vanem ka paremini hoolitseda selle eest, et laps õpiks ja areneks, ning luua selleks eeldused. Peale selle võimaldab arenguvestlus mõista, mis on lapse tugevad omadused ja need küljed, mis vajavad arendamist, ning kohandada selle järgi kooli tegevust.

Vanemal on õigus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda ning riik ei või takistada teda seda tegemast ega sellesse sekkuda. Kui lapse huvid seda nõuavad, ei ole sekkumine siiski välistatud. Vanemate põhiseaduslik kohustus on hoolitseda oma laste eest ja neid kasvatada. See kohustus teenib eelkõige laste huve, tagades nende õiguse saada oma vanematelt hoolitsust, ehkki selle kohustuse täitmine võib piirata vanema põhiõigusi.

## Sotsiaaltranspordi korraldamine

Puudega lapsele tuleb korraldada sotsiaaltransport kooli ja koju tagasi, kui ta ei saa puude tõttu ühissõidukit või oma pere sõidukit kasutada. Õiguskantsler leidis, et kohalik omavalitsus peab looma tingimused, et puudega lapsele oleks tagatud tema puudest tingitud eripäradele

vastav transport.

Iga päev sotsiaaltransporti vajavale inimesele tuleb see korraldada nii, et inimene saaks transporti kasutada järjepidevalt. Selleks on vaja läbi mõelda, millised tõenäolised takistused võivad teenuse osutamisel ette tulla ja kuidas neid lahendada. Sotsiaaltranspordi sujuv ja takistusteta korraldus on seda olulisem, kui erivajadusega lapse koolis käimine sõltub kohaliku omavalitsuse määratud sotsiaaltranspordist.

Õiguskantsler jõudis seisukohale, et linn ei käitunud õiguspäraselt, kuna ei korraldanud ligi nelja kuu jooksul lapsele saatjat. Nii sõltus lapse koolis käimine ainuüksi sellest, kas tema emal oli võimalik teda koolist koju sõitmisel saata. Kuigi oli teada, et sõidukis võib mõni sõitja käituda ettearvamatult või ohtlikult, polnud linnal tegevuskava, kuidas sellised olukorrad kiiresti lahendada. Linn seadis ohtliku olukorra põhjustanud lapsele vaid tingimuse, et edaspidi peab tal olema saatja (tugiisik). Saatja leidmine võtab aega, aga lapsel on õigus ja kohustus koolis käia, seda kohustust ei saa ootele panna.

## Vanema soovil koduõppe rakendamise tingimused

Koduõppe rakendamist vanema soovil ei otsusta lapsevanem. Õpilase saab koduõppele lubada kooli direktor. Seda otsust tehes peab direktor olema kindel, et õpilasel on võimalik haridus omandada nii, nagu seadus ette näeb, arvestades riiklikku õppekava ning õpilase võimeid ja toevajadust.

Koduõppe võimalus on Riigikogu hariduspoliitiline valik, mitte inimese põhiõigus. Õiguskantsler leidis, et Riigikogu on kohustanud haridus- ja teadusministrit kehtestama koduõppe tingimused. Nende tingimuste seadmisega soovib riik ära hoida koduõppe meelevaldset rakendamist. Koduõppe rakendamine ei tohi ohtu seada lapse õigust haridusele.

Koduõppel olev õpilane võib vajada õppimisel ka lisatuge. Selleks on tal õigus saada koolis tasuta tugispetsialisti abi. Seega peab kool enne õpilase koduõppele lubamist kaaluma, kuidas saab talle vajaduse korral tuge pakkuda. Kui õpilasel ei ole kodus võimalik enda võimete kohaselt õppida, rikutakse koduõppe rakendamisega lapse õigusi.

## Mõjutusmeetmed

Mõjutusmeetmete rakendamise eesmärk ei ole õpilast karistada, vaid aidata tal kaasõpilaste, õpetajate, teiste koolipere liikmete õigusi ja vajadusi austada ning sisuliselt mõista, miks tuleb kokkulepitud reegleid täita. Kooli ülesanne on õpilast suunata ja kasvatada.

Õiguskantsler on öelnud, et mõjutusmeetme rakendamisel tuleb austada õpilase väärikust. Kool peab ära kuulama õpilase selgitused ning põhjendama õpilasele meetme valikut. Mõjutusmeetmeid määrates tuleb silmas pidada, et noor selle tõttu hoopis kahju ei saaks. Tähtis on, et õpilane mõistaks, miks talle konkreetne mõjutusmeede määrati. Nii on võimalik paremini tagada, et õpilane edaspidi järgib kooli kodukorda ja peab teistest lugu ning et koolil õnnestub ennetada turvalisust ohustavate olukordade tekkimist.

Kuna lapse õiguste ja heaolu tagamise eest vastutab esmajärjekorras lapsevanem, on põhjendatud, et ka vanem mõistaks, mida lapsele ette heidetakse ja mis kaalutlustel peab kool meetme rakendamist põhjendatuks. Seega, kui lapsevanem küsib, peab kool asjaolusid ja meetme valikut talle põhjendama.

## Lapsevanema pöördumise lahendamine

Kui kool saab teate, et last on koolis koheldud lapsi sobimatult või tehtud muid vigu, tuleb kõikide asjaosaliste õigusi arvestades välja selgitada, kas teade oli põhjendatud. Pöördumise esitanud inimese kohta tohib andmeid avaldada üksnes siis, kui selleks on õiguslik alus.

Õiguskantsler selgitas, et kui pöördumise asjaolusid on vaja arutada hoolekogu koosolekul, tuleb hoolekogu liikmeid teavitada nii, et selle põhjal pole võimalik pöördujat kindlaks teha. Teistsugune olukord on siis, kui lapsevanem on ise esitanud hoolekogule pöördumise.

Võimalikust rikkumisest teatanud inimese nime avaldamine loetakse isikuandmete töötlemiseks. Isikuandmete töötlemise kohta kehtivad kindlad nõuded, töötlemine peab olema seaduslik, eesmärgipärane ja minimaalne. Võimalikust rikkumisest teataja avaldamine kahjustab üldist usaldust ega toeta põhimõtet, et laste vääriti kohtlemise kahtlusest tuleb kooli julgelt teavitada. Lapsevanema tegevuse avalikustamise tõttu võib kannatanuks osutuda ka laps.

Kui teade oli põhjendatud, tuleb valida õiglane ja õiguspärane viis probleemi lahendamiseks ja võimalike kahjude heastamiseks. Kui teade ei olnud põhjendatud, tuleb ka sellest asjaosalistele teatada ja juhtumi käsitlemine lõpetada. Väära käitumise kahtlusest teavitajat ei tohi n-ö karistada selle eest, et ta kooli poole pöördus. Alati on mõistlik eeldada, et vanem kaitseb oma last ja soovib talle parimat.

## Hoolekogu moodustamise kord

Seaduse kohaselt moodustatakse hoolekogu kooli pidaja kehtestatud korras. Lähtudes seadusest, selgitas õiguskantsler, et Riigikogu ei ole andnud kooli direktorile õigust kehtestada hoolekogu moodustamise korda.

Vallavalitsuse kehtestatud korra kohaselt peab kooli direktor tegema valimistega seotud toiminguid (valimised algatama ja korraldama), kuid direktoril ei ole õigust ega kohustust kehtestada hoolekogu moodustamise täpsustavat korda. Volikogu ei tohi direktorile ka sellist õigust anda. Vastasel juhul oleks kord vastuolus seadusega. Seaduses ei ole ette nähtud, et korra mõne osa kehtestamise tohib edasi volitada kooli direktorile.

Kuna kooli direktor oli oma käskkirjaga täpsustanud hoolekogu moodustamise korda ja töökorda, palus õiguskantsler vallavalitsusel hinnata, kas kooli tegevus vastab vallavalitsuse kehtestatud korrale. Vallavalitsusel on võimalik kontrolli tulemusel hoolekogu moodustamise korda täiendada.

## Hoolekogu töökord

Hoolekogu töökorra peab kehtestama kooli pidaja. Õiguskantsleri hinnangul on hoolekogu töökorra üks osa koosoleku protokollimine ja seega tuleb kooli pidajal otsustada, kes protokolli koostab. Seadus ei näe ette hoolekogu liikmete seast sekretäri valimist, kes protokollib hoolekogu koosolekut.

Kui vallavolikogu on otsustanud, et sekretär valitakse hoolekogu liikmete seast, on see töökorralduslik otsus. Riigikogu ei ole ette näinud, et hoolekogu juurde tuleb luua hoolekogu ülesannete täitmiseks hoolekogu teenindav töökoht.

Sekretäriks valitav hoolekogu liige peab olema nõus sekretäri ülesandeid täitma ja koosolekut protokollima. Kui hoolekogu liige tunneb, et tal ei ole võimalik protokollijana koosoleku arutelus osaleda, saab hoolekogu määrata protokollijaks kellegi teise. Juhul kui ükski hoolekogu liige ei ole valmis sekretäri ülesannet täitma, võib vallavolikogu kaaluda töökorra muutmist.

## Vabatahtliku kaasamine kooli

Lapsevanem palus õiguskantslerilt selgitusi lastega koolis tegelevate vabatahtlike kaasamise ja laste turvalisuse tagamise kohta.

Õiguskantsler nõunikud selgitasid, et kui kooli kutsutakse vabatahtlikke juhendajaid, peavad ka nemad järgima lastega töötamise reegleid. Laste vabatahtliku juhendajana ei tohi tegutseda inimene, keda on karistatud lastekaitseseaduses nimetatud süütegude eest. Vabatahtlik peab järgima lastekaitseseaduses sätestatud lapse kohtlemise põhimõtteid ning lähtuma sellest, mis on lapse huvides parim.

Vabatahtliku tausta kontrollimise eest vastutab see, kes teda kaasab. See isik peab kontrollima, et vabatahtlikku pole karistatud mõne kuriteo eest, mille tõttu on tal keelatud lastega töötada. Karistatust tuleb kontrollida nii vabatahtlikku kaasates kui ka hiljem, vähemalt kord 12 kuu jooksul.

Lisaks peab kool hindama, kas vabatahtlik juhendaja sobib oma ülesandeid täitma. Seega ei piirdu kooli vastutus inimese karistatuse kontrollimisega. Kool peab tagama õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse. See tähendab, et kui vabatahtliku kaasab kool, siis vastutab kool ka selle eest, et vabatahtlik vastaks lastega töötamise tingimustele ega seaks ohtu laste turvalisust ja tervist.

## Õpilasesinduse presidendi valimine

Õiguskantsleri poole pöördus õpilane, kes ei olnud rahul sellega, et tal ei võimaldatud kandideerida kooli õpilasesinduse presidendiks. Õpilane väitis, et õpilasesinduse president ja kooli juhtkond otsustasid ta valimistelt kõrvale jätta. Peamiseks kõrvalejätmise põhjuseks oli see, et õpilane jagas koolis ühe erakonna logoga esemeid, pastapliiatseid ja maiustusi ning pani luba küsimata kooli territooriumile üles valimisplakatid. Õpilasesinduse valimised toimusid samal ajal kohalike omavalitsuste volikogude valimistega.

Õiguskantsler leidis, et õpilase kõrvalejätmine õpilasesinduse presidendi valimistelt ei olnud õiguspärane, kuna valimiste ajal kehtinud õpilasesinduse põhimääruses ei olnud sellist võimalust ette nähtud. Kooli kodukorra rikkumise või muu sobimatu käitumise korral saab kool õpilase suhtes rakendada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ette nähtud mõjutusmeetmeid: näiteks keelata sobimatu tegevus, selgitada õpilasele, miks tema tegevus ei ole sobiv, ja eemaldada plakatid koolihoonest jms. Mõjutusmeede ei saa aga olla õpilase kandideerimisõiguse piiramine.

Õiguskantsler soovitas kooli direktoril koostöös kooliperega (sh õpilasesindusega) koostada selged reeglid selle kohta, mis on kohalike omavalitsuste volikogude ja õpilasesinduse valimiste ajal koolis lubatud ja mis on keelatud, ning kehtestada need reeglid enne järgmisi

valimisi. Veel palus õiguskantsler, et direktor teeks need reeglid kõigile lihtsasti kättesaadavaks ning selgitaks neid kogu kooliperele.

Õiguskantsler selgitas, et õpilaskonnal on õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada õpilaselu küsimusi. Õpilaskonna iseseisvus toetab õpilaste otsustusjulguse, vastutustunde ja juhtimisoskuste arengut. Juhtkonna ülesanne on luua õpilaskonnale vajalikud tingimused õpilasesinduse tegevuseks ja soodustada õpilaste osalust koolielu puudutavates otsustes.

Õpilasesinduse liikmete valimine, töökorraldus ja arvamuste kujundamine on õpilaste endi ülesanne. Koolijuht ei tohi sekkuda õpilasesinduse otsustesse ega mõjutada neid otsuseid. Koolijuhil tuleb aga õpilastele selgitada koolielu reguleerivaid õigusakte ja jälgida, et neist kinni peetakse. Juhtkonna sekkumine on õigustatud, kui õpilasesinduse tegevus on vastuolus seaduse või teiste koolielu reguleerivate õigusaktidega.

Õiguskantsler soovitas õpilasesindusel kaaluda oma koosolekute protokollide avaldamist, et kõik kooli õpilased oleksid õpilasesinduse tegevusega kursis. Veel soovitas ta õpilasesindusel leida viise, kuidas kaasata esimese kooliastme õpilasi, kes põhimääruse järgi õpilasesinduse töös osaleda ei saa. Oluline on, et õpilaselu korraldades arvestataks ka nooremate õpilaste vajadusi ja soove.

# Huvihariduse ja huvitegevuse toetus

## Toetuse andmine sõltuvalt lapse vanusest

Põhiseaduse kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. See tähendab, et sarnases olukorras olevaid inimesi ei või kohelda erinevalt, kui selleks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

Õiguskantsler jõudis seisukohale, et vald on kohelnud huvitegevuses osalevaid õpilasi erinevalt, ilma et selleks oleks olnud mõistlikku põhjust. Vallavolikogu oli määranud huvihariduse toetuse neile esimese klassi lastele, kes olid hiljemalt 1. septembril saanud seitsmeaastaseks. Samas jäeti toetusest ilma lapsed, kes said seitsmeaastaseks septembrikuu jooksul.

Lapse õiguste konventsioon sätestab, et kui erinevate huvide kaalumise tulemusel valitakse lahendus, mis ei ole lapse huvides parim, tuleb (muu hulgas õigusaktis) veenvalt põhjendada, miks ei osutunud lapse huvid teistest asjaoludest kaalukamaks. Konkreetsel juhul kaalukaid põhjuseid polnud.

Õiguskantsler tegi vallale ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla ning soovitas kaaluda ka juba ebasoodsamasse olukorda sattunud laste vanematele toetuse maksmist, kui nad peaksid seda taotlema.

Vald andis teada, et huvitegevuse toetus maksti välja ning määrust muudetakse.

## Laste ja noorte huvihariduse tasu suurus

Igaühe põhiõigus haridusele hõlmab ka õigust huviharidusele. Kuigi vald peab pakkuma valla lastele võimalusi huvialadega tegelda, ei täpsusta seadus, kellelt ja kui suures ulatuses võib vald huviringis osalemise eest tasu küsida.

Õiguskantsleri hinnangul on vallal õigus otsustada, et huvikooli õppetasu soodustuse saamiseks peavad mõlemad vanemad (või üksikvanem) olema valla elanikud. Munitsipaalhuvikoolides kehtestatud õppetasu on üks huvikooli tegevuse rahastamise allikas.

Perede erinev kohtlemine soodustuse saamisel on õigustatud, sest kui pere mõlemad vanemad on registreeritud valla elanikeks, laekub vallale rohkem tulumaksu, millest huvitegevust rahastatakse. Inimeste makstav tulumaks laekub osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning sellest rahast on kohalikul omavalitsusel võimalik oma elanikele teenuseid osutada, sealhulgas lastele huvitegevust pakkuda. Kui pere mõlemad vanemad on registreerinud end valla elanikeks, siis on pere side omavalitsusega tugevam ning kohustused ja hüved on paremini tasakaalus.

Soodustuse andmiseks tohib vald küsida dokumente (nt hooldusõiguse või elatise kohta), mis tõendavad, et vanem kasvatab last ja kannab kulud üksinda.

## Sporditoetus spordiorganisatsioonile

Spordiseadus näeb ette, et valdadel ja linnadel tuleb muu hulgas kinnitada spordiorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. Toetuse andmise korra peab kehtestama linnavolikogu. Õiguskantsler leidis, et linnavalitsuse komisjonil ega ühelgi muul organil ei ole õigust toetuse saamisele lisatingimusi kehtestada.

Linnavalitsus selgitas, et tulemuslikkuse eest sporditoetuse suurust määrates arvestab linnavalitsuse komisjon, kui palju raha on linnaeelarves ette nähtud tulemuslikkuse toetamiseks ning kui palju on tingimustele vastavatel spordiorganisatsioonidel saavutusi.

Lisaks sõltub toetuse suurus võistlusel saavutatud kohast ning võistluse tasemest ja vanuseklassist, milles sportlane on võistelnud. Arvesse võetakse ka seda, kas tulemus on saavutatud Euroopa või maailma tasandil. Parema tulemuse korral määratakse suurem toetus.

Linnavolikogu selliste erisuste tegemise võimalust ette ei näe. Õiguskantsler selgitas linnale, et volikogu revisjonikomisjonil on võimalik hinnata määruse rakendamist. Kui volikogu leiab, et sporditoetusi on mõistlik määrata seni rakendatud põhimõtete kohaselt, tuleb volikogul määrusega kehtestada täpsustavad tingimused. Volikogul on õigus otsustada, millised on toetuse andmise tingimused, kuid need tingimused peavad olema kõigi jaoks võrdsed.

## Turvaline sport

Lõppenud ülevaateaastal sai õiguskantsler avaldusi ka laste sportimise kohta. Mitmel juhul ajendas pöördumist rahulolematus spordiklubi või treeneri tegevusega.

Igakülgse arengu tagamiseks peaks laps saama tegelda oma vajadustele ja võimetele vastava spordialaga. Õiguskantsler kordas oma varasemat seisukohta, et lapsel peab olema võimalus vahetada spordiklubi ja treenerit, kui laps seda tõesti soovib. Spordiklubide erimeelsused laste ühest klubist teise mineku tingimuste üle ei tohi takistada laste treeninguid ja võistlemist.

Mitu vanemat ei olnud rahul sellega, kuidas treener oli treeningutel lapsi kohelnud. Õiguskantsler ei saa lahendada pere ja treeneri vahelisi konflikte. Seetõttu on õiguskantsleri nõunikud selgitanud, kuidas saavad vanemad sellisel juhul oma lapse õigusi kaitsta.

Kiusamisele ja emotsionaalsele väärkohtlemisele pole mingit õigustust, see ei ole ühelgi juhul lubatud. Kui pere ja treeneri vahel on tekkinud konflikt, võib selle lahendamisel abi olla kokkulepitud käitumisreeglitest. Näiteks on paljud spordiklubid kehtestanud reeglid spordieetika, treenerite kutsetegevuse ja väärkohtlemisest teavitamise kohta (nt spordiklubi kodukorras). Ka paljud spordialaliidud on kinnitanud spordipersonali käitumisjuhendi väärkohtlemise ennetamiseks ning juhtumite lahendamiseks.

Mõistlik on püüda konflikte lahendada spordiklubi sees või spordialaliidu kaudu. Kui see siiski ei õnnestu, saab sporditurvalisuse tagamiseks neutraalse osapoolena kaasata Eesti Antidopingu ja Spordieetika Sihtasutuse. Selle sihtasutuse tegevuse eesmärk on seista turvalise spordikeskkonna eest ning edendada eetilist sporti. Väärkohtlemisest ja spordieetika

rikkumisest saab sihtasutusele teada anda Spordivalvuri kaudu. Võimalikke süütegusid uurib politsei.

Kokkulepitud käitumisreeglite ja spordieetika rikkumisi peab alati uurima ja neile reageerima, ainult nii saab tagada lastele turvalise ja meeldiva sportimiskogemuse. Mõistagi kehtib see põhimõte ka siis, kui tegemist on laste omavaheliste konfliktidega.

# Kontrollkäigud lasteasutustesse

## Asendushooldus

2024.-2025. aastal korraldas õiguskantsler mitu kontrollkäiku asendus- ja perekodudesse üle Eesti. Õiguskantsler andis asutustele soovitusi, mis puudutasid muu hulgas laste elamistingimusi, laste arvamuse ja päritolu arvestamist, huvitegevuse võimalusi, tuge käitumisraskustega noortele ning ettevalmistust iseseisvaks eluks.

Lõppenud ülevaateaastal kogus õiguskantsler asendus- ja perekodudelt tagasisidet, kuidas tema soovitusi on ellu viidud. Enamasti on asutused soovitusi arvestanud: näiteks on lastele muretsetud vajalikud lauad, lambid, kardinad ning fotoalbumid; muudetud on taskuraha maksmise põhimõtteid; tõhustatud võrgustikutööd, et toetada paremini käitumisraskustega noori; erivajadustega laste järelevalve on tagatud nende liikumisvabadust piiramata ning lastele on selgitatud õiguskantsleri soovitusi.

Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeasutuste Ühendus kutsus õiguskantsleri nõunikud oma koosolekule, et tutvustada kontrollkäikude soovitusi kõigile asutustele. Juhid leidsid, et ette teatamata kontrollkäigud aitasid mõtestada, kuidas tullakse töökorraldusega toime ootamatus olukorras. Koos arutleti ka selle üle, kuidas selgitada lastele, milliseid muudatusi on õiguskantsler soovitanud asendus- või perekodul oma tegevuses teha. Iga asendus- ja perekodu otsustab ise, kuidas teha seda just oma lastele sobival viisil. Oluline on arvestada laste vanust ja arengutaset, arutada vajalikke muutusi avatult ning kindlasti mitte kedagi süüdistades.

Mõnele asutusele oli siiski vaja meelde tuletada, et õiguskantsler ootab vastust soovituste järgimise kohta. Ühes asenduskodus kontrolliti soovituste arvestamist uue kontrollkäiguga. Tartu Kristlikus Noortekodus selgus, et kuigi mitmeid soovitusi oli järgitud või kavatseti seda teha, oli probleeme, millele pidi uuesti tähelepanu juhtima. Neist olulisim oli laste turvalisuse

tagamine nõnda, et laste eest hoolitseksid nii ööl kui päeval inimesed, kellel on selleks seadusega ette nähtud ettevalmistus. Seadus ei luba jätta lapsi omapäi. Igas tegevuskohas peab igal ajal olema lastele tagatud piisav tugi, juhendamine ja järelevalve.

Asenduskodu peres peab olema ööpäev läbi vähemalt üks kasvataja ja vajaduse korral lisaks samasugustele nõuetele vastav abiline (sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § $45^8$ lg 1). Kasvatajate ja abiliste töötingimused korraldatakse töölepingu seaduse alusel (vt sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja). Perekodus peab olema vähemalt üks perevanem, kellel on abiline vähemalt 42 päeva aastas (SHS § $45^7$ lg 2 ja § $45^{14}$ lg 3 p 9). Perevanemaga sõlmitakse perevanema leping SHS § $45^{14}$ sätestatud tingimuste kohaselt. Seadusega on kehtestatud abilise kaasamise nõue, et lapsi peamiselt kasvatav perevanem saaks piisavalt puhata ja olla tööajal laste kasvatamisele piisavalt keskendunud.

Perevanemale ja kasvatajale on seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõuded: neil peavad olema laste kasvatamiseks vajalikud isikuomadused, lastega töötamise kogemus, vähemalt keskharidus ning läbitud täiendkoolitus (SHS § $45^{13}$ lg 1). Abilistele on seadusega pandud sama ranged nõudmised kui perevanematele ja kasvatajatele (SHS § $45^8$ lg 2, vt eelnõu seletuskirja).

Seaduse mõte on, et laste eest peab igal ajal hoolitsema kvalifikatsiooninõuetele vastav töötaja. See aitab tagada, et lapsed saavad sellist hoolt ja tähelepanu, mida nad vajavad. Väljaõppeta töötaja ei tohi olla lapse peamine hooldaja ja põhivastutaja. Asutusel tuleb oma töökorraldusega (kasvatajate töögraafikutes ja perevanemate lepingutes) tagada, et peres oleks alati olemas kvalifitseeritud töötaja.

## Kinnipeetavate lapsed

Õiguskantsler tunnustas Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla avavangla poolt kinnipeetavatele pakutud võimalust veeta oma lastega aega näiteks pargis, kinos, muuseumis või ujulas. Mõistagi saab seda teha vangla kindlaksmääratud tingimustel. Nii antakse lapsele võimalus veeta oma vanemaga aega mänguliselt ja tähendusrikkalt ning seeläbi tugevdatakse nende omavahelist sidet.

Õiguskantsler kiitis avavanglaid, et kodukülastustel olevat kinnipeetavat kontrollides arvestavad ametnikud, kas peres on lapsi ning püüavad teha kontrolle diskreetselt, pidades võimaluse korral silmas ka näiteks laste uneaega. Lastega peresid kontrollides on

vanglaametnikud vahel kandnud ka erariideid. Nõnda on rohkem arvestatud lapse õigusi ja heaolu, see on kooskõlas ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee juhistega kinnipeetavate laste kohta (CM/Rec(2018)5, art 28).

Argipäevadel toimuvate kodukülastuste ajal ei ole perel sageli võimalik kuigi pikalt koos olla, sest lapsed viibivad suure osa päevast lasteaias või koolis. Seetõttu soovitas õiguskantsler avavanglatel võimaluse korral koostada kodukülastuste ajakava selliselt, et pered saaksid ka tegelikult koos aega veeta, näiteks lubada rohkem selliseid kohtumisi nädalavahetustel.

Õiguskantsler tunnustas avavanglaid veel selle eest, et kokkusaamisruumidesse on hangitud mugavamat mööblit, lauamänge, joonistamistarbeid ja mänguasju. Lastesõbralikud ruumid teevad laste olemise mugavamaks, aitavad tugevdada peresidemeid ja lõppkokkuvõttes soodustavad kinnipeetavate ühiskonda naasmist. Kokkusaamisruumide kujundamiseks soovitas õiguskantsler võtta appi ka Sotsiaalministeeriumi 2025. aastal valminud juhendi „Lastele suunatud ruumide kujundamine tugiteenuste pakkumiseks igapäevakeskkonnas“. Juhendist leiab praktilisi soovitusi, kuidas luua laste jaoks turvalisi, ligipääsetavaid ning ühtlasi lastesõbralikult sisustatud ruume, kus laps võiks tunda, et temast hoolitakse.

# Ennetus ja edendus

Lasteombudsmani ülesanne on tutvustada lapse õigusi ja seista selle eest, et lapsed saaksid aktiivselt osaleda ühiskonnaelus. Ta algatab lapse õiguste analüüse ja uurimusi ning annab nende põhjal soovitusi, kuidas olukorda parandada. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloomeprotsessis ning korraldab lapse õigusi käsitlevaid koolitusi ja seminare.

Lasteombudsmani kohtumised laste ja noortega on traditsiooniliselt olnud lapse õiguste ennetustöös olulisel kohal. Lapsed on sagedased külalised Õiguskantsleri Kantseleis. Lõppenud ülevaateperioodil kohtusid õiguskantsler ja tema nõunikud Kaarli Kooli ja nende Saksamaa sõpruskooli laste ja noortega ning külastasid Kosel koolilõpetajate ühendatud koolitundi. Õiguskantsleril käisid külas veel Tallinna 21. Kooli, Järveotsa Gümnaasiumi, Tallinna Reaalkooli, Kadrioru Saksa Gümnaasiumi, Kristiine Gümnaasiumi, Pelgulinna Riigigümnaasiumi, Vabaduse kooli, Vanalinna Täiskasvanute Gümnaasiumi õpilased, lisaks kodutütarde esindajad.

Lasteombudsmani noorte nõuandjatega toimus kolm kohtumist. Ühel kohtumisel arutleti toksilise sotsiaalmeedia teemadel. Noored nõuandjad kirjeldasid, et märkavad misogüünseid väljaütlemisi nii sotsiaalmeedias kui ka koolis (näiteks „sul ei tohi arvamust olla, sa oled ju naine“, „naiste koht on köögis“, „pese nõud ära“). Nende arvates otsivad ütlejad tavaliselt sellega reaktsiooni ja tahavad kohatute naljadega ärritada, kuid tegelikult ei ole nad radikaalsete vaadetega. Noorte kogemuse järgi aitab sellisel juhul kõneleja ignoreerimine: ärritajatel hakkab siis igav, kui neile ei reageeri. Noored on ka märganud, et vaenulikku sõnumit püütakse sotsiaalmeedias edasi anda varjatult, et seda sobimatu sisu pärast maha ei võetaks.

Teisel kohtumisel arutati õiguskantsleri korraldatud küsitluse tulemusi noorte huvitegevuse kohta. Nimelt kutsus õiguskantsler 6.–12. klasside õpilasi vastama küsimustele: mida nad pärast kooli teevad, mida nad tahaksid teha, ja mis neid takistab tegemast seda, mida nad tahaksid? Küsimused olid ajendatud tänavusest Eesti inimarengu aruandest, milles on soovitatud pakkuda noortele koolipäevadel rohkem vaba aja veetmise võimalusi. Huviharidus parandab õpitulemusi ja vähendab noorte riskikäitumist. Huvialadega tegelemine on ka hea alternatiiv ekraani ees istumisele.

Küsitluse tulemused võib kokku võtta ühe noore sõnadega: „Noored tahaksid olla vabal ajal aktiivsemad ja loovamad, kui nende igapäevarutiin võimaldab“. Meelepärase huvialaga tegelemist takistavad peamiselt suur õppekoormus ja sellest tingitud väsimus, maapiirkondades ka transpordiprobleemid ja sobiva huviringi puudumine.

Ekraani ees tahetakse olla vähem, kui tegelikult ollakse. Kui noortel jääks pärast kooliga seotud kohustuste täitmist rohkem aega ja energiat, siis valiksid nad ekraanitegevuste asemel looduses viibimise, sõpradega koos olemise või meelepärase huvialaga tegelemise.

Oleme tänulikud kõigile 3232 õpilasele üle Eesti, kes küsitlusele vastasid, ja nende vanematele ning õpetajatele, kes noori vastama innustasid. Eriline tänu õiguskantsleri laste nõuandva kogu liikmetele ja Lastekaitse Liidu lapse õiguste saadikutele ning nende juhendajatele, kes olid lahkelt valmis videote abil tutvustama küsitluse kokkuvõtteid iga maakonna kohta.

Noored nõuandjad osalesid ka juunikuu lõpus toimunud arutelul, et jagada oma osalemiskogemusi kooli, kogukonna, kohaliku ja riigielu küsimustes, mis puudutavad lapsi ja noori. Osalejate seas olid veel Lastekaitse Liidu lapse õiguste saadikud, noortevolikogude liikmed ja õpilasesinduste esindajad. Noored tulid kokku Eestimaa eri paigust: Tallinnast,

Tartust, Harjumaalt, Läänemaalt, Hiiumaalt, Saaremaalt, Pärnumaalt, Järvamaalt, Viljandimaalt, Valgamaalt ja Võrumaalt.

Rõõm oli kuulda, kui palju on osalemine noorte elu rikastanud. Eestis leidub kohalikke omavalitsusi, kes kuulavad ja arvestavad noorte arvamust näiteks avaliku ruumi planeerimisel. Samuti on koole, kus koos õpilastega lepitakse kokku näiteks selles, kui palju võib nädalas teha kontrolltöid ja kuidas neist ette teatatakse. Samas pani mõtlema, mida saaks teha selleks, et noored tunnetaksid rohkem enda osaluse mõju. Toodi ka näiteid, kus noorte kaasamine on olnud kahjuks näiline.

Noorte kogemusi koguti Euroopa Nõukogu palvel. Peaaegu 15 aastat tagasi võtsid Euroopa ministrid vastu soovituse toetada senisest enam laste ja noorte osalust. Nüüd on aeg hinnata, kuidas riigid on seda lubadust täitnud. Ülevaade Euroopa noorte kogemustest koostatakse 2027. aasta suveks.

Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Andres Aru käis 1. juunil lastepäeva puhul telesaates „Terevisioon“ rääkimas, millega noored pärast koolitunde tegelevad ning mis hobide ja tegevustega nad tegelda tahaksid.

## Infomaterjalid, koolitused ja arutelud

Õiguskantsleri nõunikud koolitavad regulaarselt ka lastega töötavaid spetsialiste. Lõppenud aasta jooksul koolitati lastekaitsetöötajaid, politseiametnikke ning mitmes lasteasutuses lastega tegelevaid inimesi.

Õiguskantsleri nõunik osales raskete tagajärgedega lõppenud lastekaitsejuhtumite analüüsimudeli väljatöötamiseks moodustatud töörühma töös.

Õiguskantsleri nõunikud tervitasid Tallinna Laste Turvakeskust nende 25 aasta juubelil; arutasid asendus- ja perekodude juhtidega õiguskantsleri kontrollkäikude tulemusi; osalesid projekti Targalt Internetis nõuandva kogu töös; kohtusid sihtasutuse TI-Hüpe esindajatega, et arutada laste andmete kaitse küsimusi; osalesid laste piltsõnastiku „Võin olla puudega“ esitlusel toimunud vestlusringis ning tutvustasid õpetajatele laste kaasamise meetodeid MTÜ Mondo suvekoolis.

Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakonna juhataja pidas ettekande teemal „Lapse õigustest digimaailmas“ Riigikogus toimunud konverentsil „Sotsiaalmeedia mõjudest lastele“ ja osales Eesti Juristide Liidu aastapäevakonverentsil „Uued väljakutsed

perekonnaõiguses ja alaealiste süüteomenetluses“ arutelul „Kuidas lahendada vanematevahelisi konflikte hooldusõiguse küsimustes?“. Ta pidas „Tartu Mudel ÜRO“ konverentsil üliõpilastele ja gümnaasiumiõpilastele ettekande lapse õigustest digimaailmas ja osales eksperdina Tartu Ülikooli Narva Kolledži noorsootöö üliõpilaste inimõiguste aine eksamil.

Õiguskantsler ning laste ja noorte õiguste osakonna juhataja võõrustasid ühiskonnas mitteaktiivsete ehk NEET-noortega tegelevaid Noortegarantii tugisüsteemi maakondlikke koordinaatoreid, kes tugisüsteemi kaudu aitavad noortel leida jõudu ja julgust jätkata õpinguid, asuda tööle ning elus paremini hakkama saada. Õiguskantsler tunnustas ja tänas noorte heaolu spetsialiste ja noorsootöötajaid, kelle tööl on pikaajaline ja märkimisväärne mõju.

Lapse õiguste päevast inimõiguste päevani oli Õiguskantsleri Kantseleis avatud joonistusnäitus „Minu unistuste mänguasi“. Näituse pildid olid joonistanud Viljandi, Türi, Põltsamaa, Elva, Tartu ja Tallinna kesklinna Perepesa kogukonna 3–7-aastased lapsed. ÜRO lapse õiguste konventsioonis on muu hulgas öeldud, et igal lapsel on õigus mängule ja vabale ajale. Näitus andis edasi, kui tähtis on mäng lapse elus. Lapse arengu seisukohalt on oluline küsida lapselt tema arvamust ja unistusi, andes talle võimaluse eakohaselt oma mõtteid ja soove avaldada.

Hea meel on 2026. a märtsis valminud Arenguseire Keskuse uuringu üle, mis puudutab noorte autonoomiat. Loodetavasti on uuringust edaspidi Riigikogu liikmetele tuge, kui on vaja otsustada noorte eapiiride kehtestamise üle. Õiguskantsler on varem palunud Riigikogul seadustes sätestatud vanusepiirid tervikuna üle vaadata ning analüüsida, kuidas erinevad vanusepiirid omavahel kokku sobivad.

Valminud uuringus leiti, et noorte otsustusvõime ja autonoomia kujunemine ei sõltu üksnes nende kognitiivsest küpsusest, vaid ka keskkonnast ja tugisüsteemist, milles otsuseid tehakse. Seadustes sätestatud vanusepiiride ja piirangute üle otsustades tuleb arvestada, kuidas kujundada tingimused, mis aitavad noorel teha teadlikke ja tulevikku toetavaid otsuseid ning arendada seejuures järk-järgult tema otsustusoskust.

## Pimedate Ööde filmifestivali lapse õiguste programm

Pimedate Ööde filmifestivali laste- ja noortefilmide (Just Film) lapse õiguste programm linastus juba 15. korda. Programm valmis taas mitme organisatsiooni koostöös (õiguskantsler, Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja Lastekaitse Liit) ning traditsiooniliselt kutsuti filme välja valima ka lapsi ja noori. Lapse õiguste programmi filmidest sai taas osa mitu tuhat suurt ja väikest filmisõpra.

## Rahvusvaheline koostöö

Lapse õiguste edendamisel on oluline ka rahvusvaheline koostöö. Kohtumised ja arutelud kolleegidega teistest riikidest pakuvad võimaluse kolleegidelt õppida ning oma teadmisi jagada.

Laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Andres Aru rääkis Vilniuses toimunud ISPCAN (International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect) kongressil lapse õiguste kaitsest spordis ning Eesti viimase aja arengutest spordi turvalisuse valdkonnas.

Andres Aru osales veel 28.-29. jaanuaril Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) juhatuse koosolekul ja kohtumisel Euroopa Põhiõiguste Ametiga (FRA), et arutada FRA koostatud lastekaitsesüsteeme analüüsiva raporti üle.

5.-6. veebruaril käis osakonnajuhataja Euroopa Parlamendi asepresidendi Eva Kopaczi korraldatud ümarlauaarutelul „Joining Forces: strengthening cooperation for children’s rights in Europe“. Ümarlaual tutvustati Euroopa Parlamendi asepresidendile ENOC-i (Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku) seisukohti lapse terviseõiguse kohta ja ENYA (Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku noored nõuandjad) soovitusi sel teemal.

Septembris õnnitles Õiguskantsleri Kantselei Soome lasteombudsmani Elina Pekkarineni ja tema meeskonda institutsiooni 20. aastapäeva puhul. Soome ja Eesti lasteombudsmanid teevad tihedat koostööd, sealhulgas ENOC-i juhatuses. Andres Aru kõneles aastapäeva seminaril Jyväskyläs lapse õiguste arengust Eestis.

28. novembril 2025 toimus kohtumine Tallinnas üleeuroopalise võrgustiku Children of Prisoners Europe (COPE) algatuse „One Roof“ raames. Kokku said mitme valdkonna spetsialistid, et arutada, kuidas paremini toetada lapsi siis, kui nende vanem viibib vanglas. Kohtumise eesmärk oli tugevdada asutuste koostööd ning leida võimalusi kinnipeetavate laste õiguste ja heaolu paremaks tagamiseks.

Kohtumist võõrustas Justiits- ja Digiministeerium ning seda aitasid ette valmistada ning läbi viia Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Andres Aru ning kontrollkäikude osakonna vanemnõunik Ksenia Žurakovskaja-Aru. Alates 2023. aastast osalevad nad COPE-i võrgustiku töös ekspertidena.

PEATÜKK

# Inimõiguste edendamine



Arne Maasik. Insight 7057. Sublimatsioontrükk polüesterkangal. 2023

Õiguskantsleri kui riikliku inimõiguste asutuse (National Human Rights Institution, NHRI) edendustegevus on mitmetahuline. See hõlmab nõupidamisi inimõiguste nõukojaga, inimõiguste eest seisvate asutuste ja vabaühendustega ning eri ühiskonnagruppidega laiemalt. Õiguskantsler ja tema nõunikud tutvustavad inimõigusi koolides ja kõrgkoolides, väärikate ülikoolides ja kõrgematel riigikaitsekursustel.

Õiguskantsler aitab edendada ka laste ja puuetega inimeste õigusi ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Ühtlasi täidab ta piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ennetusasutuse ülesandeid.

# Inimõiguste nõukoda

Õiguskantsleri asutatud inimõiguste nõukoda on tegutsenud kaheksa aastat. Nõukoja peamine ülesanne on nõustada õiguskantslerit inimõiguste kaitse ja edendamise valdkonnas. Õiguskantsleri moodustatud komisjon valib nõukoja liikmed avalikul konkursil iga nelja aasta tagant. Liikmete valimisel juhindutakse võrdse kohtlemise, mitmekesisuse ja tasakaalustatuse põhimõttest. Nõukoja liikmete töö on vabatahtlik.

2023. aastast tegutseb nõukoja teine koosseis. Nõukoja liikmed esindavad eri ühiskonnagruppe ja valdkondi, rikastades nõnda õiguskantsleri ja tema nõunike teadmiste- ja kogemustepagasit. Nõukoja liikmete seas on võrdse kohtlemise, puuetega inimeste õiguste, naiste õiguste, lapse õiguste, vägivallaennetuse, tervishoiu, geenitehnoloogia, meditsiinieetika, andmekaitse, keskkonna ja mitme muu valdkonna tunnustatud asjatundjaid.

Lõppenud ülevaateaastal kogunes nõukoda kahel korral. 2. detsembri  koosolekul käsitleti venekeelse elanikkonna olukorda Eestis. Keskenduti sellele, kuidas Eesti venekeelsed elanikud end praegu tunnevad, millised on nende võimalused haridust omandada ning kui aktiivselt nad ühiskonnaelus osalevad. Arutleti, kuidas edeneb eestikeelsele õppele üleminek, milline on Ida-Virumaa elanike ja laiemalt venekeelse elanikkonna meeleolu ning kuidas tagada, et kõik Eestis elavad inimesed oleksid ühiskonda kaasatud. Teemat aitasid avada Eesti Rahvusringhäälingu Narva korrespondent Jüri Nikolajev ning Tallinna Tõnismäe Riigigümnaasiumi ja Vabaduse Kooli direktor Olga Selištševa.

Nõukoja 12. mai koosolekul arutleti selle üle, milline on inimsõbralik avalik ruum ja elukeskkond ning kuidas kujundada ja luua inimestele ning nendega koos avalikku ruumi, kus igaühel on hea elada. Teema avamiseks ja sisuliseks aruteluks sai pikemalt sõna Jiri Tintera, kes on praegu Tartu ja on varem olnud Valga linnaarhitekt. Nagu on öeldud Eesti inimarengu aruandes (2019/2020), on avalik ruum selline olemisruum, mis püsib ja on mitmekülgne ning millele pääseb ligi ja kus on turvaline. Sellest sõltub ühiskonna sidusus, elukeskkonna kvaliteet ja demokraatia tervis.

# Koostöö inimõiguste eest seisvate asutuste ja ühendustega

Õiguskantsler kohtub regulaarselt Eesti teiste inimõiguste kaitse ja edendamise eest vastutavate asutuste ja ühendustega. Näiteks vahetatakse regulaarselt infot ja koordineeritakse oma tegevust võrdõigusvoliniku ja tema kantseleiga. Traditsiooniks on saanud kogemuste vahetamine Andmekaitse Inspektsiooniga, samuti Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalkindlustusameti järelevalveüksustega.

Õiguskantsler juhtis Inimõiguste Instituudi korraldatud inimõiguste aastakonverentsil „Inimõigused multipolaarses maailmas“ rühmaarutelu, mis keskendus inimõigustele digiajastul.

Koos Eesti Inimõiguste Keskuse ja Eesti Puuetega Inimeste Kojaga osaleti üldise korralise inimõiguste olukorra ülevaatuse (Universal Periodic Review) protsessis ÜRO-s. Ülevaatuse tulemusi tutvustati inimõiguste nõukoja koosolekul ja Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse suvekoolis. Koostöös Lastekaitse Liiduga valmis ülevaade Eesti noorte osalemiskogemustest.

# Inimõigusi käsitlevad üritused ja esinemised

29. oktoobril toimus Õiguskantsleri Kantseleis rahvusvaheline seminar, kus käsitleti noorte hoiakuid soorollide suhtes. Kõneldi sellest, kuivõrd võivad äärmusi kompivad vaated ohustada soolist võrdõiguslikkust ja ühiskonna sidusust. Arutelul osalesid Balti- ja Põhjamaade riiklike inimõiguste asutuste, vabakonna, teadlaste ja ametiasutuste esindajad. Jagati kogemusi, tutvustati teadusuuringuid ning arutati, kuidas ära hoida äärmuslike vaadete levikut noorte seas.

Õiguskantsler kõneles sõltumatu õigusemõistmise tähtsusest inimõiguste kaitsel kohtunike täiskogul ning ligipääsust kohtule ja õiglasest kohtumenetlusest Eesti Juristide Liidu konverentsil „Õigusemõistmise tulevik: reformid, riskid ja regionaalne tasakaal“.

Polariseerumine ja tehisintellekt olid õiguskantsleri sõnavõtu teemad Eesti Advokatuuri üldkogul, preventiivriik ja põhiseadus pangasaladuse kaitsmise ja rahapesu tõkestamise konverentsil ning inimõiguste kaitse massandmetöötluse ja tehisaru ajastul Siseministeeriumi valitsemisala arengupäeval „Turvalisuse, laiskuse ja vastutuse tasakaal“. Sarnastel teemadel on õiguskantsler ja nõunikud esinenud ka Riigikogu liikmetele, ettevõtjatele, IT-

spetsialistidele, teadlastele, Eesti Juristide Liidu liikmetele, õigusloomejuristidele ja teistele ametnikele. Eesti Keele Instituudiga toimunud kohtumisel arutleti, kuidas luua soodne ja selge õigusraamistik eestikeelse tehisaru arendamiseks.

On saanud tavaks, et õiguskantsler peab kaks korda aastas kõrgematel riigikaitsekursustel loengu inimõiguste kaitse seostest julgeolekuga ning kõrgematel digiriigi kursustel tehnoloogiast ja inimõigustest. Õiguskantsleri nõunik kõneles Politsei- ja Piirivalveameti jälituskoolis jälitusametnikele põhiõiguste kaitsest jälitustoimingutes. Tallinna Ülikooli kohaliku valitsemise mikrokraadiõppes tutvustas õiguskantsleri nõunik õiguskantsleri tööd, õigusriigi ja põhiõiguste kaitset kohalike omavalitsuste juhtidele ja teenistujatele.

Iga inimese väärtust ja väärikust ning erivajaduste ja eripäradega arvestamise olulisust rõhutas õiguskantsler Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse konverentsil „Hoolime. Kõik pardal?“, ühtekuuluvuskontserdil „Ajakaja“, eeskujupäeval ja Eleringi juhtimisklubis.

Õiguskantsleri nõunikud kõnelesid puuetega inimeste õigustest ja konventsioonist Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni liikmetele, Tallinna Puuetega Inimeste Koja foorumil, ligipääsetavuse võrgustiku inspiratsioonipäeval, piltsõnastiku „Võin olla puudega“ esitluse vestlusringis ja erivajadustega laste kunstinäitusel „Valgele valgega“.

Õiguskantsler peab oluliseks olla kursis Eesti eri paikade ja kogukondade eluga. Lõppenud ülevaateperioodil kohtus ta näiteks Saaremaal sealsete ettevõtjatega, käis kõnelemas Elvas väärikate ülikoolis ning külastas Kosel koolilõpetajate ühendatud koolitundi. Juudi kogukonna käekäiguga tutvuti antisemitismivastaste võrgustike (NOA) konverentsil, kus tutvustati selleteemalist aruannet Eesti kohta. Kaitseväega seotud kuulajatele selgitas õiguskantsler vähemuste õigusi seminaril „Polariseerumise mehhanismid ja "vaenlase" konstrueerimine ühiskonnas“.

Sotsiaalsete õiguste osakonna nõunikud tutvustasid hariduspõhiõiguse aluseid haridusuuenduskonverentsil „Hoitud õpetaja hoiab õpilast“ ning kaasava hariduse põhimõtteid linnade ja valdade päevadel ja Eesti Logopeedide Ühingu veebiseminaril. Laste ja noorte õiguste osakonna nõunikud olid kutsutud mitmele kohtumisele, kus arutati lapse õigustega seotud küsimusi (loe lähemalt peatükist „Lapsed ja noored“).

Sageli kutsutakse õiguskantslerit ja tema nõunikke koolidesse ja ülikoolidesse rääkima õiguskantsleri tööst inimõiguste kaitsel või külastavad õpilased ja üliõpilased Õiguskantsleri Kantseleid. Ülevaateaastal oli selliseid kohtumisi kokku üheksateist.

## Inimõiguste tutvustamine

Lisaks õiguskantsleri veebilehele on õiguskantsleri seisukohad nüüd ka Riigi Teatajas. Need on lisatud asjakohaste õigusaktide terviktekstidele ning need leiab õigusakti vaates vastava nupu alt. Kokku on Riigi Teatajasse lisatud üle 3000 õiguskantsleri seisukoha. Riigikogu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ kohaselt koondatakse oluline õigusteave jätkuvalt Riigi Teatajasse.

Inimõiguste raamatu blogis on avaldatud mitu uut artiklit seoses soolise radikaliseerumisega ning nimekiri eestikeelsetest raamatutest, mis aitavad mõtestada inimõigusi. Ajakirjas Juridica ilmus ülevaateaastal kaks õiguskantsleri nõunike artiklit. Helen Ojamaa-Muru ja tema kaasautorite artikkel „Side asukohaandmete töötlemine ohualapõhise riikliku ohuteavituse edastamisel. Millised on õiguslikud raamid?“ käsitleb elanike teavitamist elukeskkonnast tulenevatest ohtudest. Ksenia Žurakovskaja-Aru ja tema kaasautorite artikli pealkiri on „ Vangistustingimuste tähendus väljaandmismenetluses“.

Juba neljandat aastat järjest saab õiguskantsleri aastaülevaate mitut peatükki lugeda ka lihtsas keeles (vt peatükki „Puuetega inimeste õigused“).

## Rahvusvaheline aruandlus

Õiguskantsleri töö ei piirdu üksnes Eesti-siseste küsimustega, vaid on tihedalt seotud ka rahvusvahelise koostööga. Laste õiguste kaitsel, väärkohtlemise ennetamisel, puuetega inimeste õiguste tagamisel ning inimõiguste edendamisel laiemalt lähtutakse ühistest väärtustest ja rahvusvahelistest kokkulepetest, millega Eesti on end sidunud. Seetõttu on õiguskantsleri roll mitte ainult jälgida nende põhimõtete järgimist Eestis, vaid anda ka rahvusvahelistele organisatsioonidele ülevaade sellest, kuidas Eesti oma kohustusi täidab.

Õiguskantsler osales ülevaateaasta jooksul mitme rahvusvahelise raporti koostamises. Muu hulgas esitas ta oma seisukohad Euroopa Komisjonile, kes koostab igal aastal ülevaadet õigusriigi olukorrast Euroopa Liidu liikmesriikides. Samuti esitas õiguskantsler oma seisukoha

Euroopa riiklike inimõiguste asutuste võrgustiku (ENNHRI) raporti „State of the Rule of Law in the European Union“ jaoks, mis täiendab Euroopa Komisjoni samateemalist aruannet. Veel panustas õiguskantsler Euroopa Komisjoni koostatavasse Euroopa Liidu põhiõiguste harta rakendamise ülevaatesse.

Sügisel esitas õiguskantsler ÜRO inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatuse raames raporti selle kohta, kuidas Eesti on täitnud ÜRO konventsioonidest tulenevaid kohustusi. Samuti esitas õiguskantsler raporti naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni ehk Istanbuli konventsiooni rakendamise kohta Eestis.

Kevadel esitas õiguskantsler arvamuse ÜRO peasekretäri raporti jaoks, mis käsitleb ombudsmani institutsioonide rolli inimõiguste, hea halduse ja õigusriigi edendamisel ning kaitsmisel. Raport koostatakse ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 79/177 alusel ning selles hinnatakse muu hulgas ombudsmani institutsioonide panust kestliku arengu eesmärkide, eeskätt 16. eesmärgi täitmisse.

Veel panustas õiguskantsler mitmesse temaatilisse raportisse ja küsitlusse, mis puudutasid muu hulgas rahvusvähemuste kaitset, inimõiguste asutuste ja kaitsjate olukorda, Euroopa Liidu õiguse kasutamist ombudsmani menetlustes, terrorismivastaste meetmete inimõiguste alast järelevalvet, rassismi- ja sallimatusevastast võitlust, kliimaõiglust ning rahvusvahelise aruandluse koordineerimist riigi tasandil.

Õiguskantsler vastas ka mitmete muude rahvusvaheliste organisatsioonide, teiste riikide ombudsmanide ja ülikoolide tudengite infopäringutele.

## Euroopa Liidu õigusega seotud ülesanded

Euroopa Liidu reeglid puudutavad üha rohkem valdkondi, kus inimeste põhiõiguste kaitse on väga oluline: näiteks võrdset kohtlemist, tehisintellekti kasutamist, rände- ja varjupaigamenetlusi ning Euroopa Liidu fondide kasutamist. See on toonud õiguskantslerile tööd juurde nii järelevalve alal, rahvusvahelises koostöös kui ka põhiõiguste edendamisel.

Oluline on, et ombudsmanide ja riiklike inimõiguste asutustega räägitaks varakult ja sisuliselt läbi, kui Euroopa Liidu tasandil plaanitakse neile anda uusi ülesandeid või oodatakse neilt senisest suuremat panust. Uute kohustuste kavandamisel tuleb arvestada nende asutuste sõltumatuse ja ülesannetega, et lisanduv töö ei takistaks neil täita oma põhirolli. Samuti tuleb

uute ülesannete lisamisel tagada nende täitmiseks vajalikud vahendid.

**Sõltumatu taustakontrolli ja varjupaigamenetluse seire**

Riigikogu täiendas õiguskantsleri seaduse § 1 sättega, mille kohaselt täidab õiguskantsler alates 12. juunist 2026 Euroopa Parlamendi ja nõukogu taustakontrolli määruse (EL) 2024/1356 artiklis 10 ning varjupaigamenetluse määruse (EL) 2024/1348 artikli 43 lõikes 4 ette nähtud sõltumatu järelevalve ülesandeid. Muudatus on seotud Euroopa Liidu rände- ja varjupaigareeglite rakendamisega ning selle eesmärk on tagada, et taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus austataks inimeste põhiõigusi. Uue ülesande täitmiseks nähakse õiguskantslerile ette ka lisaressursid.

Õiguskantsler hakkab jälgima, kuidas piiril taustakontrolli- ja varjupaigamenetlusi läbi viiakse. Selleks tehakse regulaarselt kohapealseid kontrollkäike (sealhulgas ette teatamata), vaadatakse läbi dokumente ning antakse vajaduse korral soovitusi menetluste parandamiseks.

Uus ülesanne toob kaasa ka rohkem rahvusvahelist suhtlust ja aruandlust. Taustakontrolli- ja varjupaigamenetlustes põhiõiguste järelevalve huvitab mitmeid Euroopa Liidu institutsioone ja ameteid, näiteks Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit (FRA), Euroopa Liidu Varjupaigaametit (EUAA) ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit (Frontex). Samuti pakub see huvi rahvusvahelistele organisatsioonidele (nt ÜRO ja OSCE), kes jälgivad inimõiguste, rände, varjupaiga ja väärkohtlemise ennetamisega seotud küsimusi.

**Euroopa Liidu fondid**

Euroopa Liidu fondidega seoses aitab õiguskantsler tagada, et rahastustingimused ja nende rakendamine oleksid õiguspärased, arusaadavad ja inimeste põhiõigusi austavad. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikkel 9 näeb Euroopa Liidu liikmesriikidele ette kohustuse järgida fondide rakendamisel põhiõigusi ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartat. Sama määruse III lisa sätestab, et seirekomisjonidele tuleb anda teavet fondidest toetatavate tegevuste võimaliku vastuolu kohta põhiõiguste harta ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ning nende kohta esitatud kaebustest. Õiguskantsler annab seirekomisjonidele regulaarselt ülevaateid tuvastatud rikkumistest ja nende põhjal tehtud soovitustest. Kaebuste korral lisatakse vastav arutelupunkt seirekomisjoni koosoleku päevakorda.

Näiteks esitati 2025. aasta lõpus õiguskantslerile avaldus, mis puudutas kortermaja renoveerimiseks ja lifti paigaldamiseks toetuse taotlemist. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) selgitas korteriühistule, et lifti paigaldamiseks peab olema kõigi korteriomanike nõusolek. Õiguskantsler märkis, et toetuse andmist reguleerivad õigusaktid ei täpsusta, kas vaja on kõigi korteriomanike nõusolekut või piisab häälteenamusest – see küsimus tuleb korteriühistul lahendada vastavalt korteriomandi- ja korteriühistuseadusele. Samas on EIS-il kohustus enne toetuse andmist kontrollida, kas korteriühistul on õigus toetust taotleda, sealhulgas kas olemas on nõuetekohane ühistu otsus. EIS peab seejuures veenduma, et ei oleks ohtu, et hilisemad vaidlused takistavad toetuse eesmärgipärast kasutamist. Kui otsus ei vasta nõuetele või on õiguslikult küsitav, võib EIS toetuse andmisest keelduda või juba antud toetuse tagasi nõuda.

2026. aasta alguses paluti õiguskantsleril hinnata, kas EIS-i tegevus vastab hea halduse põhimõttele. EIS oli tagasiulatuvalt muutnud avaldaja toetuse rahuldamise otsust, lisades kohustuse tagada projekti eesmärgi täitmiseks vajaliku vara säilimine ja sihtotstarbeline kasutamine vähemalt kolme aasta jooksul pärast projekti lõppmakse tegemist (nn kestuse nõue). Kuna asjas oli käimas vaidemenetlus, ei võtnud õiguskantsler avaldust menetlusse, vaid selgitas avaldajale EIS-i otsuse vaidlustamise võimalusi ning kestuse nõude rakendamise põhimõtteid.

Lisaks küsiti õiguskantslerilt, et kas on õiguspärane, et korterelamu rekonstrueerimistoetust makstakse ainult korteriühistutele ning kortermajad, kus ühistut loodud ei ole, toetust taotleda ei saa. Õiguskantsler selles asjas rikkumist ei leidnud.

**Euroopa Liidu põhiõiguste harta**

Euroopa Liidu põhiõiguste harta on õiguskantsleri töös oluline alus nii põhiseaduslikkuse järelevalves, ombudsmanimenetlustes kui ka teavitustöös. Viimase kahekümne aasta jooksul on õiguskantsler viidanud hartale 62 avalikus seisukohas. Kõige sagedamini on harta olnud asjakohane põhiõiguste kaitset puudutavates ombudsmani menetlustes, näiteks kogunemisvabaduse, hea halduse tava ja diskrimineerimiskeelu küsimustes. Samuti on õiguskantsler tuginenud hartale põhiseaduslikkuse järelevalves, sealhulgas Riigikohtule antud arvamustes, mis on käsitlenud usuvabadust, õigust tõhusale õiguskaitsele ja Euroopa Parlamendi valimisi.

Harta põhimõtete tutvustamine on oluline ka teadlikkuse suurendamisel. Õiguskantsleri Kantselei on käsitlenud hartaga seotud teemasid akadeemilistes väljaannetes, sealhulgas kantselei eestvedamisel koostatud kogumikus „Inimõigused“, ning õigusteaduslikes artiklites.

Justiits- ja Digiministeeriumiga, kes on Euroopa Liidu põhiõiguste harta kontaktpunkt Eestis, tehakse koostööd eeskätt teabevahetuse kaudu. Harta rakendamise üle Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel teevad esmajoones järelevalvet kohtud, mistõttu on õiguskantsleri töös oluline arvestada ka kohtupraktikat. Samuti panustab teadlikkuse suurendamisse kodanikuühiskond, sealhulgas Eesti Inimõiguste Keskus.

**Euroopa Liidu tehisintellekti määrus**

Tehisintellekti ja digitaalsete avalike teenuste valdkonnas on õiguskantsleri ülesanne jälgida, et uued tehnoloogiad teeniksid inimest ega kahjustaks tema põhiõigusi. Õiguskantsler hindab avaliku võimu tegevust seaduslikkuse, põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse vaatenurgast. Nii on õiguskantsler juhtinud tähelepanu masinõppel põhinevate lahenduste läbipaistvusele ning vajadusele kaitsta inimeste privaatsust nii avalikus ruumis olevate kaamerate kasutamisel kui ka väga suure eraldusvõimega aerofotode avaldamisel.

Õiguskantslerit ei ole nimetatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1689 ehk tehisintellekti määruse artikli 77 kohaseks järelevalveasutuseks. Selline ülesanne ei sobiks õiguskantsleri sõltumatu põhiseadusliku rolliga ning võiks tekitada rollikonflikti turujärelevalveasutusega, kelle tegevust õiguskantsler kontrollib. Peale selle võimaldab õiguskantsleri senine pädevus hinnata avaliku võimu digilahendusi laiemalt, kui tehisintellekti määruse artikkel 77 ette näeb.

**Võrdse kohtemise direktiivid**

Õiguskantsler aitab Eestis kaitsta võrdse kohtlemise põhimõtet, jälgides, et inimesi ei koheldaks põhjendamatult ebavõrdselt. Õiguskantsleri sõltumatu ja erapooletu põhiseaduslik roll võimaldab hinnata võrdse kohtlemise küsimusi nii põhiseaduslikkuse järelevalves kui ka avalduste lahendamisel. Samuti lahendab õiguskantsler lepitusmenetlustes diskrimineerimisvaidlusi eraõiguslike isikute vahel.

Õiguskantsler ei esinda inimesi kohtus ega algata strateegilisi kohtuvaidlusi, mida näevad võrdõiguslikkuse asutustele ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 ning nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500, kuid ta saab oma pädevuse piires aidata kaasa sellele, et võrdse kohtlemise põhimõtted oleksid avaliku võimu ja eraõiguslike isikute tegevuses

paremini tagatud. Õigus esindada inimesi kohtus ja algatada strateegilisi kohtuvaidlusi on kavas anda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevusse.

Ülevaate õiguskantsleri tegevusest selles valdkonnas leiab peatükist „Võrdne kohtlemine“.

# ENNHRI väikeprojektide programm

Õiguskantsleri Kantselei osales ülevaateaastal Euroopa riiklike inimõiguste asutuste võrgustiku (ENNHRI) väikeprojektide programmis, mille kaudu toetatakse riiklike inimõiguste asutuste koostööd olulistes inimõiguste kaitse küsimustes.

Eesti, Läti ja Soome inimõiguste asutuste ühisprojekti keskmes oli sooline radikaliseerumine. Projekti raames toimus õppereis Soome, kus kohtuti Soome inimõiguste keskuse ja ombudsmanide esindajatega ning radikaliseerumist uurinud teadlastega, korraldati rahvusvaheline seminar Tallinnas ning avaldati teemakohased artiklid Õiguskantsleri Kantselei inimõiguste raamatu blogis.

Projekt võimaldas süveneda soolise radikaliseerumise teemasse, eriti sotsiaalmeedias. See on ülemaailmne nähtus, mille taga on suured rahalised ja riikidevahelised võimumängud. Seetõttu vajab naistevastase vägivalla ja äärmuslikkuse vastu võitlemine piiriülest ja piirkondlikku koostööd.

Soolisel radikaliseerumisel on struktuursed põhjused ja neid tuleks käsitleda selles võtmes, kuidas me üldiselt üksteisega suhtleme ja üksteist austame. Avalikus ruumis – eriti poliitikas, hariduses ja meedias – saab näidata eeskuju lugupidava ja tasakaalustatud suhtlusega.

Äärmuslikud hoiakud jõuavad noorteni just teismeeas, kui nad on kõige haavatavamad, sest otsivad iseennast ja teiste heakskiitu. Me ei saa jätta noori omapead. Noored vajavad vanemate ja kooli toetust, et uskuda endasse ja oma ainulaadsusse. Peame kuulama noorte küsimusi ja mõtteid. Vajame inimlikku lähenemist, mis toetaks noori empaatia, juhendamise ja tasakaalustatud suhtlusega. See võib aidata ületada kasvavat lõhet poiste ja tüdrukute hoiakute vahel soolise võrdõiguslikkuse suhtes.

PEATÜKK

# Maksud ja tasud




Tarrvi Laamann. Cafe Specially People. Taimeprint, akrüül kohvikotist lõuendil. 2022

Lõppenud ülevaateaastal esitati õiguskantslerile palju kaebusi avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kohta. Endiselt tekitas kõige rohkem küsimusi mootorsõidukimaks ja sõiduki registreerimistasu, kuid sooviti selgitusi ka maamaksu, parkimistasu, veterinaarravimite müügiloa aastatasu ning muude tasude ja maksude kohta.

Inimesed küsisid õiglase kohtlemise, menetluslike tagatiste ning maksude proportsionaalsuse kohta. Õiguskantsleril paluti hinnata ka seadusemuudatusi, millega Riigikogu kujundas põhjalikult ümber hoiu- ja laenuühistute tegevuse.

## Mootorsõidukimaks

### Varastatud ja hävinud sõiduki maksustamine

2025. aasta alguses tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia mootorsõidukimaksu seadus ja liiklusseadus kooskõlla põhiseadusega. Õiguskantsleri hinnangul olid põhiseadusega vastuolus näiteks sätted, mille kohaselt tuli mootorsõidukimaksu tasuda ka varastatud või avarii tõttu hävinud või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangenud sõidukilt. Veel pärast Riigikogule ettepaneku esitamist pöördus õiguskantsleri poole mitu inimest, kelle sõiduk oli mootorsõidukimaksu seaduse esimese kehtivusaasta jooksul hävinud või varastatud ning kes pidasid selliselt sõidukilt võetavat maksu ülekohtuseks.

Riigikogu võttis 2025. aasta novembris vastu mootorsõidukimaksu seaduse muutmise seaduse, milles nägi ette maksustamisperioodi lühendamise, kui sõiduk varastatakse, hävib või mõne muu juhtumi tõttu liiklusregistrist kustutatakse. Seadusemuudatuse järgi maksab inimene mootorsõidukimaksu vastavalt päevadele, mil varastatud või hävinud sõiduk liiklusregistris arvel oli.

Seadusemuudatust rakendati tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2025, seega vähenes ka õiguskantsleri poole pöördunud inimeste maksukohustus.

**Sõiduki registreerimistasu**

Õiguskantsleri poolt Riigikogule tehtud ettepanek puudutas peale mootorsõidukimaksu ka sõiduki registreerimistasu tagastamist ning registreerimistasu menetluskorra puuduste kõrvaldamist.

Kuna Riigikogu arvestas õiguskantsleri ettepanekut osaliselt, esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada liiklusseaduse $12^3$. peatükk põhiseadusega vastuolus olevas osas põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Õiguskantsler leidis, et liiklusseadus on põhiseadusega vastuolus, sest see ei näe ette registreerimistasu vähemalt osalist tagastamist sõiduki varguse, hävimise ega muu sarnase kasutusest väljalangemise korral.

Kuna registreerimistasu pole kulupõhine lõiv toimingu tegemise eest, vaid oma olemuselt maks põhiseaduse § 113 tähenduses, leidis õiguskantsler, et registreerimistasu tagastamata jätmist ei saa põhjendada sellega, et tasu eest on saadud vastusooritus (liiklusregistri toiming). Ka ei paku alati lahendust kindlustus: päris vanu sõidukeid ei pruugi olla võimalik kindlustada ning hüvitis ei pruugi katta ka registreerimistasu.

Õiguskantsleri hinnangul oli vaja tunnistada liiklusseadus osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ka seetõttu, et registreerimistasu menetlus pole piisavalt reguleeritud. Ta leidis, et seadus peaks lähemalt reguleerima nii registreerimistasu määramist, muutmist kui ka

sissenõudmist.

Riigikohus jättis 16. juuni 2026 otsusega õiguskantsleri taotluse rahuldamata. Kohus leidis, et registreerimistasu on ühekordne avalik-õiguslik rahaline kohustus ja sõiduki hilisem vargus, hävimine või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemine ei kõrvalda tagasiulatuvalt registreerimise fakti ega Transpordiameti kulusid, mis kaasnesid mootorsõiduki liiklusregistris registreerimise või selle omanikuvahetusega. Samuti ei muuda sõiduki hilisem vargus või hävimine registreerimise hetkel tehtud valikut ega sõiduki tootmisega kaasnevat keskkonnahäiringut.

Riigikohus märkis, et kui anda isikutele võimalus taotleda registreerimistasu tagastamist, sarnaneb see olemuslikult maksusoodustusega, mida saab kehtestada eeskätt Riigikogu ning mille kohtulik kontroll on piiratud. Riigikogu võib otsustada sõidukiomanikule tasu tagastada, kuid võimaluse puudumine ei kujuta endast põhiseadusvastast lünka ega piirangut.

Riigikohus nõustus õiguskantsleriga, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste menetlus peab vastama põhiseaduse §-s 14 sätestatud põhimõtetele ning et liiklusseaduse $12^3$. peatükk (registreerimistasu kohta) ei sisalda kõiki menetlusnorme, mis on põhiseaduse järgi vajalikud avalik-õigusliku rahalise kohustuse administreerimiseks. Kohus leidis siiski, et menetluslikke küsimusi saab lahendada haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamise teel.

Kokkuvõtvalt: ehkki Riigikohus õiguskantsleri taotlust ei rahuldanud, said mitu olulist küsimust selgemaks. Transpordiamet käsitles tasu määramist toiminguna. Kohus asus seisukohale, et Transpordiameti otsustus, millega tehakse kindlaks registreerimistasu suurus, vastab haldusakti tunnustele, mis on sätestatud haldusmenetluse seaduse § 51 lõikes 1. Kohus märkis, et haldusakti menetlus- ja vorminõuded ning selle vaidlustamise võimalused tagavad praegusel juhul isiku põhiõigused parimal viisil.

Niisiis tuleb Transpordiametil mootorsõiduki registreerimistasu määrates teha kirjalik haldusakt, milles amet peab oma otsust põhjendama ja lisama ka vaidlustamisviite. Seega peavad otsuses olema haldusakti kohustuslikud elemendid ning andmed (HMS §-d 55-57). Isikul, kes leiab, et tema mootorsõiduki registreerimistasu on arvutatud valesti või valede andmete alusel, on Riigikohtu selgituste järgi õigus Transpordiameti haldusakti vaidlustada või taotleda menetluse uuendamist, et summat muuta.

Kuna Riigikohus leidis, et registreerimistasu määramiseks tuleb anda haldusakt, järeldas kohus, et sellele saab kohaldada ka haldusmenetluse seaduse sätteid, mis näevad ette haldusakti muutmise ja kehtetuks tunnistamise. Kohus nõustus õiguskantsleriga, et seaduses pole sätteid, mis reguleeriksid registreerimistasu sissenõudmist, kuid ei pidanud õigusliku aluse puudumist põhiseadusega vastuolus olevaks. Tasu sissenõudmist reguleerivate sätete puudumine on kahjulik eeskätt riigile, kui osa registreerimistasu jääb saamata, kuid ei piira põhiõigust menetlusele ja korraldusele (PS § 14).

Seega pole riigil praegu võimalik osaliselt tasumata jäänud registreerimistasu sisse nõuda ka juhul, kui isikul on õnnestunud registreerida sõiduk madalama registreerimistasu maksmise eesmärgil valede andmetega või muud tüüpi sõidukina, millele kehtib madalam tasumäär (vt näiteks ERR-i artiklit „Kümneid linnamaastureid on automaksu vähendamiseks matkaautona arvele võetud“).

**Lastega perede maksusoodustus**

Riigikogu kehtestas 2025. aasta novembris vastu võetud seadusemuudatusega lastega peredele mootorsõidukimaksu soodustuse, mille järgi vähendatakse lapsevanemale või füüsilisest isikust eestkostjale (kellel on lapse hooldusõigus) määratud mootorsõidukimaksu 100 eurot iga lapse kohta. Soodustuse saamiseks peab inimene olema vähemalt ühe maksustatava mootorsõiduki omanik või selline vastutav kasutaja, kellel on mootorsõidukimaksu seaduse järgi maksukohustus.

Õiguskantslerilt küsiti, miks ei saa maksusoodustust laps, kes on mootorsõiduki omanik. Näiteks ühel juhul oli lastele pärandatud ainus peres kasutatav mootorsõiduk. Teisel juhul pöördus õiguskantsleri poole mootorsõiduki omanikust laps. Kuna Riigikogu seadis maksusoodustuse kehtestamisel eesmärgiks parandada lastega perede toimetulekut, peaks soodustus kehtima ka juhul, kui peres olev mootorsõiduk on lapse omandis.

Õiguskantsler selgitas lapsele, et tema mure on igati põhjendatud ja vajab lahendust. Lastega seotud maksuküsimus edastati Rahandusministeeriumile ja Riigikogu rahanduskomisjonile. Ministeerium lubas seadusemuudatused koostada 2026. aasta jooksul.

Seaduse kohaselt vähendati mootorsõidukimaksu vaid sellel vanemal või füüsilisest isikust eestkostjal, kellel on vähemalt ühe kuni 18-aastase lapse täielik hooldusõigus ja kes on M- või N-kategooria sõiduki omanik või vastutav kasutaja (liisingu korral). Lastega seotud maksusoodustus on kujundatud selliselt, et seda saaks rakendada automaatselt. Soodustuse

rakendamiseks seotakse rahvastikuregistri andmed laste hooldusõiguse kohta liiklusregistri andmetega. Mõned pered (kärgpered, hoolduspered) võivad maksusoodustusest ilma jääda selle tõttu, et peres kasutatav sõiduk kuulub inimesele, kellel ei ole täielikku hooldusõigust.

Rahandusministeerium kavandab praegu laste maksuvabastusega seotud sätete muudatusi. Kaalutud on ka võimalust siduda mootorsõidukimaksu soodustus perehüvitiste seaduse alusel makstavate peretoetustega. Rahandusministeeriumilt saadud teabe kohaselt pole Sotsiaalkindlustusameti vanadele infosüsteemidele võimalik suuremahulisi arendusi teha, et sealseid andmeid liiklusregistri andmetega kokku viia.

**Maksusoodustused puuetega inimestele**

Paljudes automaksu kehtestanud riikides rakendatakse puuetega inimestele maksuvabastusi. Eestis sellist maksuvabastust või -soodustust pole. Mõistagi valib iga riik enda oludele sobivad lahendused, mistõttu teise riigi lahendusi muutmata kujul üle võtta ei saa.

Mootorsõidukimaksu seaduse vastuvõtmisel suurendas Riigikogu puuetega inimeste sotsiaaltoetusi, kuid mõnel juhul suurenes toetus väga vähe. Samuti muudeti seadust nii, et M1-kategooria sõidukit, millel on rohkem kui seitse istekohta, maksustatakse N1-kategooria ehk soodsama maksumääraga (mootorsõidukimaksu seaduse § 12 lõige 10).

Mootorsõidukimaksu seaduse ja liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu (694 SE) seletuskirja kohaselt toetab see muudatus nii lasterikaste perede kui ka puuetega inimeste hakkamasaamist, sest neil on vaja sageli liikuda väikebussiga. Puuetega inimeste vedamiseks kasutatavate väikebusside puhul on aga ilmnenud probleem, et mõnedest sõidukitest on osa istmeid eemaldatud, et sõidukisse saaks mahutada ka ratastooli. Sellisel juhul kõnealune maksuerand ei rakendu ning mootorsõidukit maksustatakse jätkuvalt M1-kategooria, mitte N1-kategooria sõiduki kohta kehtivate sätete alusel.

Nii mootorsõidukimaksu määramisel kui ka sellest erandeid ja soodustusi tehes lähtub riik liiklusregistri ja muude registrite andmetest, sest nii on maksu lihtsam hallata ning see pole iseenesest ka põhiseadusega vastuolus.

Praegused lahendused pole siiski kaugeltki täiuslikud ning puuetega inimesed võivad soodustuste puudumise tõttu sattuda keerulisse olukorda. Seda kinnitas ka üks Riigikogu liikmele saadetud pöördumine, mis õiguskantslerile edastati. Selgus, et Maksu- ja Tolliamet oli arestinud raske puudega inimese pangakontod tasumata mootorsõidukimaksu tõttu. Muu hulgas oli arestitud ka summasid, millele seadus ei luba sissenõuet pöörata (inimese kontole

laekusid ka tema eestkostetavate täisealiste laste sotsiaaltoetused). Inimene oli korduvalt ameti poole pöördunud ja olukorda kirjeldanud.

Maksu- ja Tolliamet lubas edaspidi enda töökorraldust parandada, et seesuguseid olukordi ennetada.

Riigikogu liikmele saadetud vastuses selgitas õiguskantsler, et maksukorralduse seadus võimaldab teatud olukordades maksuvõlga kustutada (MKS § 114 lõige 3), kuid tegemist on väga erandliku meetmega. Kui seaduse järgi on inimesel kohustus maksu tasuda, ei saa Maksu- ja Tolliamet maksuvõlga kustutada sel põhjusel, et olukord tundub subjektiivselt hinnates ebaõiglane.

Maksuvõla kustutamine eeldab seaduses sätestatud tingimuste täitmist – selleks on maksuvõla sissenõudmise lootusetus. Maksuvõla erandliku kustutamise alusena võib kõne alla tulla ka olukord, kus maksuvõla sissenõudmine oleks ebaõiglane maksukohustuslasest mitteolenevatel asjaoludel: näiteks *force majeure* olukorra tõttu (loodusõnnetus, tulekahju, sõda, kui isik jääb varata ja muutub maksevõimetuks) või riiklike sanktsioonide tõttu, mis on sulgenud turu jms. Maksuvõla kustutamine sõltub maksuhalduri kaalutlusotsusest, milles on arvestatud konkreetse juhtumi asjaolusid. Seega ei saa maksuvõla kustutamist käsitada lahendusena, mida puuetega inimestele kindlasti võimaldatakse.

Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium kaaluvad meetmeid, kuidas oleks võimalik mootorsõidukimaksu mõju puuetega inimestele leevendada.

**Eestisse tagasipöördumisel kaasa toodud sõiduki registreerimine**

Inimesed, kes naasevad Eestisse pärast võõrsil elamist – näiteks pärast pikaajalist välislähetust – ja toovad kaasa oma sõiduki, peavad samuti maksma sõiduki registreerimistasu. Ühel juhul oli Eesti Vabariigi teenistuses välislähetuses olnud inimene ostnud välisriigis sõiduki, mida kasutas teenistusülesannete täitmiseks. Arusaadavalt võib registreerimistasu maksmise kohustus sellises olukorras tunduda ebaõiglane.

Enne Eestisse naasmist on inimestel siiski põhimõtteliselt võimalik arvestada muutunud õiguslikku olukorda ning otsustada, kas tuua sõiduk Eestisse või mitte.

Registreerimistasust vabastamise näeb seaduses ette vaid üksikutel selgelt määratletud juhtudel. Tasust vabastatakse näiteks alarmsõidukid, Välisministeeriumi taotlusel välisriigi diplomaatilistele esindustele kuuluvad jms sõidukid, samuti välislepingu kohaselt ühises

kaitsetegevuses osalevate relvajõudude, rahvusvahelisele sõjalise õppeasutuse sõidukid (liiklusseaduse § $190^{25}$).

Kui sõidukilt on makstud registreerimistasu ja omanik on selle pärast välisriiki viimist tagasi saanud, tuleb tal Eestisse naasmisel uuesti tasu maksta. Tema maksukoormus ei ole seetõttu suurem kui teistel sõidukiomanikel. Samas ei pruugi see olla otstarbekas. Tähtajalise välislähetuse korral võiks kaaluda süsteemi, kus registreerimistasu ei tagastata, siis ei pea sõidukit uuesti Eestis registrisse kandes registreerimistasu maksma.

Õiguskantsleri poole pöördus ka inimene, kes oli varem sõiduki registreerimise eest tasunud maksu Soomes ning kellel oli kavas naasta Eestisse elama. Soomes kehtib samasugune reegel nagu Eestis: kui sõiduki esmaregistreerimisest on möödunud üle kümne aasta, siis registreerimistasu ei tagastata.

Igal riigil on oma territooriumil maksustamisõigus. Suurema mõjuga maksude puhul sõlmivad riigid topeltmaksustamise vältimise lepinguid, muul juhul püütakse võimalusel topeltmaksustamist vältida riigis vastu võetud seaduste abil, kuid alati see ei õnnestu. Riigikogu võib küll kaaluda topeltmaksustamise vältimiseks erandite kehtestamist, kuid põhiseadus sellist kohustust ei sätesta.

## Maamaksuseadus ja maa hindamise seadus

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas maamaksuseadus ja maa hindamise seadus on põhiseadusega kooskõlas.

Õiguskantsler asus seisukohale, et maa hindamise seadus ja maamaksuseadus ei ole põhiseadusega vastuolus. Riigikogul on õigus varamakse kehtestada, kuid maksud ei tohi olla sedavõrd kõrged, et inimene on sunnitud talle vajalikust ja olulisest varast, näiteks kodust, loobuma.

Eestis on see tundlik teema, sest paljud inimesed on pidanud okupatsiooniajal hooletusse jäetud või valesti kasutatud maid korda tegema, kandes märkimisväärseid kulutusi. Eriti ääremaadel nõuab kodu rajamine ja maa väärtuse hoidmine suurt pühendumist, kokkuhoidlikkust ja rasket tööd. Sellega tuleks maamaksu kehtestamisel arvestada ja hoolitseda, et maamaksu pärast ei peaks inimene oma kodu ega kodualust maad ära müüma.

Maa korralise hindamise tulemusel suurenesid maa maksustamishinnad küll märkimisväärselt, kuid selle mõju leevendamiseks kehtestas Riigikogu maamaksu tõusu piirangu. Kuni 2025. aasta lõpuni ei saanud kohalikud omavalitsused maamaksu tõsta üldjuhul rohkem kui kümme protsenti aastas. Maksu põhiseaduspärasust ei saa hinnata üksnes protsentuaalse tõusu järgi, vaid tuleb vaadata, kas maksusumma muutub inimese jaoks tegelikult ebamõistlikult koormavaks.

Alates 2026. aastast saavad vallad ja linnad otsustada nii maksumäärade, tõusupiirangu, kodualuse maa maksuvabastuse ulatuse kui ka täiendavate maksusoodustuste üle. Kohalikel omavalitsustel on õigus vähendada väikese sissetulekuga inimeste maksukoormust. Seadus võimaldab neil teha lisaks maksusoodustusi pensionäridele ning osalise või puuduva töövõimega inimestele.

# Maksu- ja Tolliameti e-teenuste kasutamine

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et Maksu- ja Tolliamet piirab ameti e-teenuste kasutamist, kui inimene ei ole avanud talle saadetud haldusakti ja seega pole kätte saanud ameti saadetud dokumenti.

Õiguskantsler selgitas, et kui riik soovib e-teenuste kasutamise siduda dokumentide vastuvõtmise tingimusega, tuleb see seadusega selgelt sätestada. Kuivõrd maksukorralduse seadus ei näe ette, et e-teenuste kasutamiseks tuleb inimesel talle saadetud dokument avada või vastu võtta, pole ametil alust e-teenuste kasutamist piirata.

Maksu- ja Tolliamet nõustus, et piirangu kehtestamiseks peaks olema seadusega sätestatud õiguslik alus. Amet selgitas, et teeb Rahandusministeeriumile ettepaneku algatada seaduse muutmine. Ühtlasi eemaldas amet e-teenuste keskkonnast vaidlusaluse piirangu.

# Tasud

### Parkimistasu

Õiguskantslerilt küsiti, kas Pärnu linnal on õigus jätta inimesele parkimistasu tagastamata, kui ta ei kasuta parkimisõigust parkimisloa kehtivusaja lõpuni.

Õiguskantsler leidis, et Pärnu Linnavolikogu parkimistasu määrust pole alust pidada põhiseadusvastaseks selle tõttu, et see ei näe ette parkimistasu vähemalt osalist tagastamist juhul, kui parkimisloaga saadud parkimisõigus jääb täielikult või osaliselt kasutamata. Inimesel on võimalik valida, kas ta tasub iga parkimise korra eest eraldi või soetab pikaajalise parkimisloa. Parkimisluba ostes saab ta valida ka selle kehtivusaja: üks, kolm, kuus või kaksteist kuud. Ei pea tingimata hankima terve aasta kehtivat parkimisluba. Kui inimene ostab uue sõiduki, võib määruse järgi kanda parkimisõiguse üle uuele sõidukile.

Parkimisloa soetab inimene vabatahtlikult ning sellega kaasneb ka võimalus, et ta ei kasuta parkimisõigust loa kehtivusaja lõpuni. See võimalus on inimesele ette teada. Kui inimene plaanib sõiduki lähiajal ära müüa, võib ta valida ka lühema kehtivusajaga parkimisloa. Kui inimene müüb sõiduki enne parkimisloa kehtivusaja lõppu ega soeta asemele uut sõidukit, mille andmed saaks parkimisloale kanda, tuleb tal arvestada, et parkimisõigus võib jääda osaliselt kasutamata.

## Veterinaarravimi müügiloa aastatasu

Õiguskantsleril paluti hinnata tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasud“ § 7 lõikes 5 sätestatud veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu põhiseaduspärasust.

Õiguskantsler leidis, et 1395 euro suurune ühetaoline aastatasu on ebaproportsionaalselt suur ega võimalda arvestada veterinaarravimite turu tegelikku olukorda. Kehtestatud aastatasu on sageli suurem kui ravimi aastane müügikäive ning seda tuleb maksta ka nende veterinaarravimite müügiloa eest, mida Eestis on vaja kasutada väga väikeses koguses või mille järele igal aastal vajadust isegi ei teki.

Aastatasu lisamine väikese müügikäibega ravimi hinnale võib tõsta ravimi hinna rohkem kui neljakordseks. Seega rikub ministri kehtestatud suur aastatasu müügiloa hoidjate omandipõhiõigust (põhiseaduse § 32) ja ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31) ning võib jätta loomad vajaliku ravita. Kuigi tasu kehtestamise eesmärk on legitiimne, ei ole määratud aastatasu vajalik ega mõõdukas (põhiseaduse § 11).

Ravimiameti tegevust veterinaarravimite müügilubade haldamisel on võimalik rahastada ka nõnda, et see koormab ettevõtjaid vähem, näiteks rakendades käibepõhist tasu või erandeid väikese müügikäibega ravimitele. Ühetaolise aastatasu kehtestamisega seatakse ohtu vajalike veterinaarravimite kättesaadavus ja loomade ravi.

Õiguskantsler tegi ettepaneku viia ministri määrus põhiseadusega kooskõlla.

Minister nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning teatas, et veterinaarravimite müügilubade aastatasu regulatsioon vaadatakse üle. Muudatust ei ole veel tehtud, kuid kavas on koostada eelnõu, millega kehtestatakse proportsionaalsem ja diferentseeritud tasude süsteemi.

### Sotsiaalse infrastruktuuri tasu

Uute elamute ja äripindade rajamisega võib kaasneda vajadus ehitada teid, tehnovõrke, lasteaedu, koole ja muid avalikuks kasutamiseks ette nähtud ehitisi. Võib mõista, et linnad ja vallad soovivad vähemalt osa arendusega neile kaasnevatest kuludest jätta arendaja kanda. Seda saab teha siiski ainult seaduses ette nähtud viisil.

Põhiseaduse järgi peab avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks olema seaduslik alus. Praegu sellist õiguslikku alust pole, mis lubaks kohalikel omavalitsustel kehtestada üldist sotsiaalse infrastruktuuri tasu. Mõned vallad ja linnad on aga kehtestanud sisuliselt arendusmaksu.

Õiguskantsler analüüsis Tallinna, Loksa, ja Keila linna ning Viimsi ja Jõelähtme valla määrusi ja tegi kõigile neile omavalitsustele ettepaneku viia oma määrused kooskõlla põhiseadusega. Määruste põhiline puudus seisnes selles, et need ületasid seadusega lubatut. Määruse kohaldamisala oli laiendatud ka hoonetele ning nendega oli kehtestatud sisuliselt maks, mida pidi tasuma iga arendaja. Nii piirab kohalik omavalitsus ilma selge seadusliku aluseta omandiõigust ja ettevõtlusvabadust.

Kiili vallale saatis õiguskantsler märgukirja selle kohta, et vald tugineb arendajatelt sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmisel otsusele, mis on varem kohtus tühistatud. (Vt lähemalt peatükist „Ehitus ja planeeringud“: Kohustused arendajatele.)

## Hoiu-laenuühistute tegevuse ümberkujundamine

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas 21. jaanuaril 2026 Riigikogus vastu võetud hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus on põhiseaduspärane. Selle seadusega on hoiu-laenuühistutel keelatud alates 1. juulist 2026 uute hoiuselepingute sõlmimine. Pärast üleminekuaja lõppemist saab hoiuseid kaasata üksnes sel juhul, kui hoiu-laenuühistul on krediidiasutuse tegevusluba.

Õiguskantsler märkis oma seisukohas, et Riigikogul on õigus kehtivaid reegleid ümber kujundada, lähtudes avalikust huvist ning vajadusest kaitsta teiste isikute õigusi või olulisi ühiskondlikke hüvesid. Seadusemuudatused mõjutavad hoiu-laenuühistute tegevust märkimisväärselt: nendega lõpetatakse senine hoiu-laenuühistu tegevusvorm, samuti võivad need kaasa tuua ka paljude praegu tegutsevate ühistute tegevuse lõppemise, kui ühistud ei suuda või ei soovi oma tegevust uute nõuetega kooskõlla viia.

Siiski ei ole abstraktse normikontrolli raames alust järeldada, et seadusemuudatused on põhiseadusega vastuolus. Muudatuste eesmärk on põhiseadusega kooskõlas: nii kaitstakse hoiustajate huve ning viiakse samalaadset finantsteenust osutavate äriühingute tegevus ühesugustele alustele. Selle eesmärgi saavutamiseks valitud abinõud jäävad põhiseadusega lubatud Riigikogu otsustusruumi piiresse ning neid ei ole põhjust pidada meelevaldseteks.

Kui hoiuste kaasamine hoiu-laenuühistus sarnaneb üha enam pangateenusega, ent seejuures pole tagatud panganduses vajalik järelevalve ja garantiid, ei saa pidada ülemääraseks nõuet, et ühistud saavad edaspidi hoiuseid kaasata ainult pangana või ühistupangana ning neil tuleb taotlema selleks krediidiasutuse tegevusluba.

Keelates hoiu-laenuühistutel uusi hoiuselepinguid sõlmimast, piirab Riigikogu üleminekuajal hoiu-laenuühistusse uute hoiustajate lisandumist, sest nende inimeste hoiused ei ole veel samamoodi kaitstud, nagu on kaitstud pangas avatud hoiused.

Põhiseadus ei välista, et Riigikogu võib varem lubatud tegevust piirata või selle ära keelata.

PEATÜKK

# Ehitus ja planeerimine



Arne Maasik. NYC Shots 4162. Sublimatsioontrükk polüesterkangal. 2016

Ehitus- ja planeerimisvaldkonna otsused mõjutavad vahetult ettevõtlust, elukeskkonda ja inimeste vara. Linnadel ja valdadel on üsna vabad käed otsustada, kuidas oma territooriumil ruumilist arengut kujundada. Kaalutlusõigus ei tähenda siiski seda, et omavalitsus võib kehtestada piiranguid ja kohustusi, millel puudub seaduslik alus ning mille kehtestamisel võib jätta olulised asjaolud välja selgitamata.

Lõppenud ülevaateaastal tuli õiguskantsleril lahendada mitmeid kinnisvaraarendajate kaebusi, et omavalitsused on pannud neile kohustuse rajada ja rahastada avalikuks kasutamiseks ette nähtud ehitisi. Mitmel korral pidi valdadele ja linnadele meelde tuletama, et planeeringu-, ehitus- ja kasutusloa menetluse peab läbi viima mõistliku aja jooksul ning et menetluses võib nõuda ainult neid dokumente ja toiminguid, mis on asja lahendamiseks vajalikud. Õiguskantsleril paluti veel selgitada planeeringust tulenevaid õigusi ja kohustusi ning küsiti keskkonnaotsuste tegemise korra ning kortermajade ligipääsetavuse kohta (parkimiskorraldus, liftide paigaldamine).

Ehitus- ja planeerimisotsuseid tuleb teha õiguspäraselt ja mõistlikult. Seaduse nõudeid ei saa asendada praktilise vajaduse ega väljakujunenud tavaga. Samuti ei tähenda seaduse järgimine seda, et ametiasutus peaks rakendama nõudeid mehaaniliselt või esitama inimesele igaks juhuks võimalikult palju tingimusi.

Hea haldus näeb ette, et ametiasutus selgitab välja olulised asjaolud, kaalub erinevaid huve, põhjendab oma nõudmisi ja teeb otsuse seaduses sätestatud aja jooksul. Nii on võimalik kaitsta inimeste õigusi ning samal ajal kujundada elukeskkonda läbimõeldult ja kestlikult.

## Arendajatele pandud kohustused

Uute elamute ja äripindade rajamisega võib kaasneda vajadus ehitada teid, tehnovõrke, lasteaedu, koole ja muid avalikuks kasutamiseks ette nähtud ehitisi. Võib mõista, et linn või vald soovib osa arendusega neile kaasnevatest kuludest jätta arendaja kanda, kuid seda saab teha siiski ainult seaduses ettenähtud viisil.

Planeerimisseaduse § 131 lubab kohalikul omavalitsusel kinnisvaraarendajaga kokku leppida, et arendaja rajab planeeringukohased avalikult kasutatavad teed, haljastuse, välisvalgustuse, tehnorajatised ja muud planeeringu elluviimiseks vajalikud rajatised või kannab nende ehitamise kulud. Seadus lubab vallal või linnal kehtestada määrusega selliste kokkulepete sõlmimise korra. See volitus ei anna aga omavalitsusele
õigust kehtestada koormisi, sisuliselt maksu, mida omavalitsus võtab arendajalt selleks, et rajada uusi lasteaedu, koole ja muid omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalikke hooneid.

Omavalitsused ei saa planeerimisseaduse alusel reguleerida ka projekteerimistingimuste, ehitusloa või kasutusloa menetlust – selles osas tunnistas Riigikohus õiguskantsleri taotlusel Tallinna linna määruse vastavad sätted kehtetuks (vt Riigikohtu 18.12.2025 otsus nr 5-25-6).

Mitmed omavalitsused ongi planeerimisseaduse alusel vastu võtnud määruse, milles nad on sätestanud planeeringumenetluses planeeringu elluviimisega seotud avalike rajatiste ehitamises või nende rahastamises kokkuleppimise korra. Õiguskantsler analüüsis Tallinna, Loksa ja Keila linna ning Viimsi ja Jõelähtme valla määrusi ja tegi neile omavalitsustele ettepaneku viia oma määrused kooskõlla põhiseadusega.

Määruste põhiline puudus seisnes selles, et need ületasid seadusega lubatut. Määruse kohaldamisala oli laiendatud ka hoonetele ning nendega oli kehtestatud sisuliselt maks, mida pidi tasuma iga arendaja. Sellisel moel piirab kohalik omavalitsus ilma selge seadusliku

aluseta omandiõigust ja ettevõtlusvabadust. Kõik sellised kohustused suurendavad kinnisvara ostja kulusid, sest arendaja kulutused kanduvad edasi kinnisvara müügihinda.

Tallinna määrus nägi ette, et linn arvutab arendaja makstava tasu kindla valemi alusel. See tasu ei sõltunud otseselt sellest, millise lisakulu arendaja taotletav planeering linnale kaasa toob või kas uut avalikku ehitist on üldse vaja.

Õiguskantsler leidis, et selline linna kehtestatud tasu sarnaneb avalik-õigusliku tasu või kohaliku maksuga. Põhiseaduse järgi saab sellise tasu kehtestada üksnes seadusega, kuid praegu ei ole Riigikogu linnadele ja valdadele üldise arendustasu või sotsiaalse taristu maksu kehtestamise õigust andnud (vt ettepanek Tallinna määruse kohta).

Asja ei muuda see, kui rahalisele kohustusele antakse lepingu kuju. Omavalitsus ja arendaja ei ole planeeringu- või loamenetluses võrdses olukorras. Omavalitsus otsustab, kas ja millistel tingimustel ehitusõigus antakse. Arendaja võib olla sunnitud esitatud tingimustega nõustuma, sest vaidlus linnaga võib lükata ehituse aastateks edasi. Sellises olukorras võib lepingu sõlmimise vabatahtlikkus olla üksnes näiline (vt seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6).

Kui konkreetse planeeringu elluviimine suurendaks oluliselt omavalitsuse kohustusi ning omavalitsusel ei ole nende täitmiseks piisavalt raha, võib omavalitsus kaaluda planeeringu algatamata või kehtestamata jätmist. Keeldumise asemel võib omavalitsus seada aga planeeringule kõrvaltingimuse või sõlmida arendajaga halduslepingu. Arendajale pandav kohustus peab sel juhul olema konkreetse planeeringulahendusega põhjuslikus seoses ning proportsionaalne, õiglane, läbipaistev ja kontrollitav. Esitada tuleb ka põhjalik kuluarvestus ja põhjendada, miks on vaja rajada just selle arenduse tõttu uut taristut (vt märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas).

## Halduslepingu tingimused

Pärnu nõudis detailplaneeringust huvitatud isikult, et planeeringukohased rajatised valmiksid 60 kuu jooksul ja kohustuse täitmine oleks tagatud pangagarantiiga.

Õiguskantsler selgitas, et seadus ei näe ette ühetaolist tähtaega ega kohusta kasutama tingimata pangagarantiid. Linn peab arvestama konkreetse arenduse mahtu, elluviimise eeldatavat aega ning võimalust kasutada arendaja jaoks vähem kulukaid tagatisi.

# Menetluse eest vastutab ametiasutus

Õiguskantslerile esitati mitu avaldust ka planeeringu- ja ehitusmenetluste venimise kohta.

Õiguskantsler tuletas omavalitsustele meelde, et menetlustähtajad ei ole pelgalt vormiline nõue. Tähtaja järgi saab inimene hinnata, millal on oodata omavalitsuse otsust ja millal tuleb vajaduse korral hakata oma õigusi kaitsma.

Tallinn oli üht detailplaneeringut menetlenud alates 2017. aastast, kuigi planeerimisseaduse järgi tuleb detailplaneering üldjuhul kehtestada või selle kehtestamisest keelduda hiljemalt kolme aasta jooksul. Menetluse käigus oli linn esitanud uusi nõudmisi ja viidanud vahepeal vastu võetud arengudokumentidele.

Õiguskantsler rõhutas, et linn peab menetlust aktiivselt juhtima ning korraldama ka oma ametite koostööd. Arengustrateegia ei ole iseseisev õiguslik alus omanikule uute kohustuste seadmiseks. Samuti ei ole vaja detailplaneeringus lõplikult lahendada küsimusi, mille kohta tehakse otsused hiljem, ehitusprojekti koostamisel või ehitusloa menetluse ajal.

Kose vallal kulus projekteerimistingimuste kohta esitatud vaide lahendamiseks 96 päeva ning vaideotsus saadeti inimesele veel 31 päeva hiljem. Samuti ei vastanud vald tähtajaks teabenõudele ja selgitustaotlusele. Õiguskantsler selgitas, et tähtaja pikendamisest tuleb inimesele aegsasti teada anda ja pikendamist põhjendada. Asutuse töökorralduslikud raskused ei saa jääda inimese kanda.

## Menetlus ei tohi olla karistus

Kohalik omavalitsus kontrollib ehitise kasutusloa menetluses, kas ehitis vastab nõuetele ja kas seda saab ohutult kasutada. Selge on, et kasutusloa menetlusega ei tohi sundida inimest täitma muid kohustusi või karistada teda varasema rikkumise eest.

Harku vallas oli elamu ehitamisel raiutud rohkem puid, kui ehitusluba ja raieluba võimaldasid, ning asendusistutuse nõuet ei olnud täidetud nõuetekohaselt. Need olid tõsised rikkumised ja vald pidi neile reageerima. Ometi ei ole õige, et omavalitsus jätab sel põhjusel elamu kasutusloa taotluse määramata ajaks lahenduseta.

Õiguskantsler selgitas, et kui ehitis ise vastab nõuetele ja seda saab ohutult kasutada, võib olla ebaproportsionaalne keelduda kasutusloa andmisest üksnes puude loata raiumise või asendusistutuse nõude rikkumise tõttu. Sellise rikkumise kõrvaldamiseks saab vald teha

ettekirjutuse, rakendada sunniraha või muid järelevalvemeetmeid.

Kiili vallas seisis kasutusloa taotlus ehitisregistris kuude kaupa märkega „Täiendamisel“, kuid vald ei olnud vastanud taotleja küsimustele ega auditi kohta antud selgitustele.

Õiguskantsler leidis, et kui vald peab auditit või muud dokumenti puudulikuks, tuleb puudused selgelt välja tuua, osutada nõude õiguslikule alusele ja vajaduse korral anda tähtaeg puuduse kõrvaldamiseks. Menetluse seisu kajastav märge ehitisregistris ei asenda taotlejale sisulise vastuse andmist.

Rae vald nõudis kasutusloa taotlejatelt tüüpnimekirja alusel mitmesuguseid fotosid ja dokumente, muu hulgas pilte elektrikilbist, ventilatsiooniseadmest, jäätmemahutist, postkastist ja teistest objektidest. Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et omavalitsus võib nõuda üksnes selliseid tõendeid, mis on konkreetses menetluses vajalikud. Eriti hoolikalt tuleb kaaluda selliste fotode küsimist, millel on kujutatud eluruume.

Tallinn keeldus vastu võtmast korteri kasutusteatist selle tõttu, et kortermaja tervikuna hõlmanud ehitusteatise järgi ei olnud kõik tööd veel tehtud. Õiguskantsler selgitas, et hoonet võib rekonstrueerida etappide ja osade kaupa. Kui ühes korteris on tööd lõpetatud ja seda saab eraldi kasutada, võib selle korteri kohta esitada kasutusteatise. Korteriomanikult ei ole mõistlik nõuda uut ja sisuliselt korduvat ehitusteatist. Kui linn kasutusteatist ei aktsepteeri, peab ta tegema põhjendatud otsuse, mida inimene saab vaidlustada.

## Kehtivat haldusakti tuleb arvestada

Haapsalu linna uues üldplaneeringus oli märgitud, et varem kehtestatud detailplaneeringute osad, mis hõlmavad ehituskeeluvööndisse jäävaid elamukrunte, muutuvad kehtetuks.

Selline lahendus ei ole lubatud. Üldplaneeringuga ei saa varem kehtestatud detailplaneeringuid abstraktselt kehtetuks tunnistada. Iga detailplaneeringu muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks tuleb korraldada eraldi menetlus, kaasata puudutatud inimesed ja kaaluda nende õiguspärast ootust (vt „Haapsalu linna uus üldplaneering ja varem kehtestatud detailplaneeringute kehtivus“).

Muutunud seadus, uus üldplaneering või ametiasutuse uus arusaam ei muuda varem antud haldusakti automaatselt kehtetuks. Õiguskantsler selgitas, et õigusakt või üldplaneering ehk haldusakt on siduv kuni selle muutmise, kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise või aktiga antud õiguse või kohustuse ammendumiseni. See põhimõtet peab järgima ka

haldusorgan.

Õiguskantsler juhtis Keskkonnaameti tähelepanu, et seadusemuudatus ei muuda kehtiva haldusakti – näiteks detailplaneeringu – sisu. Kui muutunud õigus või asjaolud tingivad haldusakti muutmise, tuleb algatada selleks ette nähtud menetlus ning arvesse võtta ka inimese õiguspärast ootust. Kuni haldusakti pole muudetud või kehtetuks tunnistatud, tuleb seda järgida.

## Müraga arvestamine planeeringumenetluses

Seadus näeb ette, et planeeringu koostamisel tuleb arvestada selle mõju inimeste tervisele, looduskeskkonnale, samuti omandiõigusi ja ruumilise arengu eesmärke. Ühtki neist huvidest ei saa automaatselt pidada tähtsamaks kui teisi. Otsuse tegemiseks on vaja välja selgitada olulised asjaolud ja sisuliselt kaaluda erinevaid lahendusi.

Õiguskantsleri tähelepanu juhiti sellele, et Terviseamet oli jätnud osa detailplaneeringuid kooskõlastamata, sest planeeringualale jõudis liiga palju liiklusmüra.

Õiguskantsler leidis, et üksnes kõrge mürataseme tõttu ei saa Terviseamet automaatselt keelata mürapiirkonda uute elamute või muude müratundlike hoonete kavandamist. Detailplaneeringus saab määrata tingimused, mille järgimisel on võimalik projekteerimisel tagada piisav kaitse müra eest. Täpne hoone paigutus, fassaadilahendus ja ruumide asetus selguvad sageli alles ehitusprojekti koostamisel. Niisiis pole õige jätta detailplaneeringut kooskõlastamata pelgalt seetõttu, et selles ei ole juba esitatud kõiki hiljem projekteerimise käigus leitavaid tehnilisi lahendusi.

Ühtlasi tuleb eristada planeeringust huvitatud isiku ja müraallika valdaja kohustusi. Kui liiklusmüra ületab normtaset, peab eelkõige müraallika valdaja rakendama abinõusid müra vähendamiseks. Jättes planeeringu kooskõlastamata, pannakse müraprobleemi lahendamise kohustus isikule, kes müra ei põhjusta ja kellel ei ole võimalik müraallikat kontrollida (vt „Müratasemega arvestamine detailplaneeringu kooskõlastamisel“). See ei ole õige lahendus.

# Ehituskeeluvöönd

Looduskaitseseaduse muutmise eelnõus sooviti muuta kõrgkalda veepiiri määramise alust. Õiguskantsler juhtis Riigikogu tähelepanu sellele, et muudatuse tegelik mõju tuleb eelnõu seletuskirjas selgelt välja tuua. Kui mõõtepunkti muutmine võib madalatel rannikualadel või saartel ehituskeeluvööndit oluliselt laiendada, ei saa muudatust esitada üksnes tehnilise täpsustusena.

Omandipiirangu ulatus ja selle põhjendused peavad olema seaduse menetlemisel arusaadavad. Selle teemaga on õiguskantsler tegelenud juba kümme aastat.

# Kortermajad ja ligipääsetavus

Kortermaja elanikud pöördusid õiguskantsleri poole murega, et maja ümber kõnniteele pargitud autod takistavad liikumisraskustega inimeste liikumist. Kuigi parkimist keelamiseks olid välja pandud liiklusmärgid ja valesti parkijaid oli trahvitud, ei olnud olukord aastate jooksul paranenud.

Õiguskantsler leidis, et üksnes parkimisjärelevalvest ei pruugi piisata. Linn peab vajaduse korral muutma tänavaruumi, paigaldama tõkkeid ja leidma elanikele seaduslikud parkimisvõimalused. Küsimus ei puuduta ainult autoomanike mugavust. Kõnniteel peab saama liikuda ka ratastooli, liikumisabivahendi või lapsevankriga ning kortermajade juurde peavad pääsema alarmsõidukid.

Õiguskantsleril paluti selgitada ka seda, millise häälteenamusega saab korteriühistu otsustada lifti paigaldamist. Lift parandab eakate ja liikumisraskustega inimeste liikumisvõimalusi, kuid selle paigaldamiseks tuleb tavaliselt teha ulatuslik ja kulukas ümberehitus.

Lifti paigaldamist võib konkreetsetest asjaoludest sõltuvalt pidada kortermaja ajakohastamiseks, mille üle saab ühistu otsustada kvalifitseeritud häälteenamusega. Selline otsus ei tohi aga ülemäära kahjustada ühegi korteriomaniku õigustatud huve. Arvesse tuleb võtta nii ehitamise kui ka hilisema hoolduse ja kasutamise kulusid. Näiteks võib olla põhjendatud jagada kulud korruste või lifti kasutamise võimaluse kaupa erinevalt, sest esimese korruse korteri omanik vajab lifti tõenäoliselt vähem kui kõrgemal korrusel asuva korteri elanik. Kui muudatus kahjustab mõne omaniku õigusi ülemäära, võib vaja minna kõigi

omanike kokkulepet.

Küsimusi tekitas veel Tallinna linna seatud tingimus, et linn annab korteriühistule toetust ainult juhul, kui vähemalt 80 protsenti elumaja korteriomanditest kuulub füüsilistele isikutele. Sellist piirangut seades soovis linn toetada eelkõige elanikele elamistingimuste parandamist ning vältida keelatud riigiabi andmist ettevõtjatele. Õiguskantsler leidis, et selline tingimus ei ole vastuolus põhiseadusega.

Õiguskantsler märkis samas, et linn rakendas tingimust valesti, sest arvas korteriomandite hulka ka enne 2018. aastat eraldi korteriomanditena registreeritud parkimiskohad, panipaigad ja keldriboksid. Kehtiva õiguse järgi on sellised ruumid üldjuhul elu- või äriruumi juurde kuuluvad abiruumid, mitte iseseisvad korteriomandid. Vale arvutusviisi tõttu võisid toetusest ilma jääda ühistud, mille kortermajades kuulus valdav osa elu- ja äriruume tegelikult füüsilistele isikutele.

Õiguskantsler palus linnal korteriühistute toetusetaotlusi lahendades lähtuda kehtivast õigusest ja lugeda korteriomanditeks üksnes kehtiva seaduse määratlusele vastavad ruumid.

## Elektriautode laadimistaristu

Õiguskantsleril paluti hinnata ehitusseadustiku sätet, mille järgi tuleb rohkem kui kümne parkimiskohaga hoone olulisel rekonstrueerimisel rajada elektriautode laadimiseks juhtmetaristu. Sätte sõnastusest võis jääda mulje, et juhtmetaristu tuleb rajada ka siis, kui hoone rekonstrueerimine ei puuduta parklat ega elektrisüsteemi.

Õiguskantsler leidis, et normi saab tõlgendada põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Laadimise juhtmetaristut ei pea parklasse paigaldama, kui olulise ümberehituse käigus ei rekonstrueerita parklat ega hoone või parkla elektrisüsteemi. Sellise tõlgenduse korral välditakse vanemate kortermajade omanikele projektiga seostamata ja ebaproportsionaalse kulu tekitamist.

Normi ei ole alust pidada põhiseadusvastaseks, kui seda on võimalik kohaldada mõistlikult ja põhiseaduspäraselt.

PEATÜKK

# Varjatud jälitustegevuse järelevalve




Vilen Künnapu. Pariis Pantheon. Akrüül lõuendil. 2025 (fragment teosest)

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt riigiasutusi, mis korraldavad telefonikõnede ja vestluste pealtkuulamist, kirjavahetuse jälgimist ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil. Pideva järelevalve eesmärk on tagada, et kõik varjatud toimingud viidaks läbi põhjendatult ehk kooskõlas kehtivate normidega ning inimeste põhiõigusi arvestades. Ka siis, kui asjaomaste asutuste tegevus on formaalselt õiguspärane, püüab õiguskantsler seista selle eest, et inimeste põhiõigusi alati arvestataks. Oluline on ka vähendada inimeste hirmu põhjendamatu jälitustegevuse ees.

Pinevas julgeolekuolukorras ning kõrgtehnoloogilise ja üha laiahaardelisema kuritegevuse vastases võitluses vajavad ka jälitus- ja julgeolekuasutused teravamaid tööriistu. Samas kaasneb nendega kõikjal ka suurem kuritarvituste oht, Eesti ei ole siin erand. Sestap peab senisest tugevam olema ka sõltumatu väline kontroll.

Lõppenud ülevaateaastal põrkusidki ühelt poolt korrakaitse-, jälitus- ja julgeolekuasutustele lisavolituste andmise soov ning teiselt poolt uskumus, justkui kuritarvitataks ka seniseid neile asutustele antud volitusi ja kontrolli polekski. Õiguskantsleri kontrollkäikude tulemused kinnitavad, et süsteemseid kuritarvitusi siiski ei ole. Nagu igas töös võib ka jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuses tekkida vigu ja ette tulla vastuolusid. Tavaliselt on need tingitud mõne seaduse- või tööjuhendi sätte väärast tõlgendamisest, tähelepanematusest või hooletusest. Tõsisemaid ja iseäranis tahtlikke rikkumisi esineb aga väga harva.

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt jälitusasutuste – Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti, Maksu- ja Tolliameti ning vanglate – tegevust. Igal aastal teevad õiguskantsleri nõunikud neisse asutustesse kümneid kontrollkäike, mille käigus nõutakse tutvumiseks välja keskeltläbi 70–80 protsenti asutuses või selle struktuuriüksuses eelneva paari aasta jooksul avatud jälitustoimikutest.

Kontrollitakse, kas varjatud toimingud (pealtkuulamine, kirjade lugemine, jälgimine, arvuti ja telefoni läbivaatamine, autosse või korterisse sisenemine jms) on olnud õiguspärased. Näiteks, kas on olemas korralikult põhjendatud load ja kas jälitustoiming on olnud vältimatult vajalik, kas toimikut peetakse nii, et võimalikud vead tulevad välja, ning kas varjatud toimingutest on inimesi (õigeaegselt) teavitatud. Kui inimesi ei ole teavitatud, hinnatakse, kas neid tuli teavitada või mitte.

Kõige rõhuvamad on juhtumid, kus inimene, keda ei ole milleski kahtlustatud ega süüdistatud, peab kuulama oma telefonikõne või usaldusliku jutuajamise ettelugemist kohtusaalis või, veel halvem, lugema selle üleskirjutust ajalehest või sotsiaalmeediast. Lubamatu on ka kliendiga rääkiva advokaadi pealtkuulamine. Kui see on siiski juhtunud, on ülioluline inimest sellest teavitada.

Julgeolekuasutusi (Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet) kontrollides lähtub õiguskantsler eeldusest, et inimesed ise pole oma õiguste võimalikust rikkumisest selles valdkonnas enamasti teadlikud ega saa end omal algatusel kaitsta, näiteks kohtu poole pöördudes. Kehtiv õigus ja praktika jätavad üsna vähe võimalusi selleks, et julgeolekuasutuste n-ö teabehanke juhtumid jõuaksid kõrgema astme kohtute kontrolli alla. Seda olulisem on, et iga toimingu lubamist ja tegemist kaalutaks põhjalikult ning et see oleks hiljem ka tuvastatav. Õiguskantsleri järelevalve aitab tagada inimeste põhiõigusi, aga ka välistada võimaliku meelevaldsuse kahtlusi olukordades, kui kohtulik järelkontroll puudub.

Senised kontrollkäigud ei kinnita väiteid, justkui kõiki ja kõikjal kogu aeg jälitataks või rikkumised oleksid süsteemsed. Kontrollitud asutused väärivad tunnustust avatud koostöö eest ja selle eest, et õiguskantsleri märkusi ja ettepanekuid on peaaegu alati arvestatud. Näiteks on parandatud tööalaseid juhendeid ja asutusesiseseid kontrollinõudeid. Mõnel juhul on tulnud inimeste õigusi rikkunud ametnikul ka töökohta vahetada.

Jälitus- ja julgeolekuasutustesse tehtud kontrollkäikude detailsed kokkuvõtted ei ole avalikud, sest need sisaldavad riigisaladuseks või ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Kokkuvõtted saavad järelevalvatavad asutused ja ka ametkonnad, kes vastutavad jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse eest: kohus, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.

# Kontrollkäigud Politsei- ja Piirivalveametisse

Lõppenud ülevaateaastal kontrollisid õiguskantsleri nõunikud kokku 12 kontrollkäigu raames Politsei- ja Piirivalveameti politseijaoskondades 2023.-2024. aastal avatud jälitustoimikuid, milles aktiivne menetlus oli kontrollimise hetkeks lõppenud. Vesteldi jälitusametnikega ja enamikus jaoskondades ka prokuröriga.

Jälitustoimikutega tutvumisel pöörasid nõunikud suuremat tähelepanu toimiku avamise ning iga konkreetse jälitustoimingu loa andmise põhjendamisele: kas on olnud piisav kuriteokahtlus ning kas toimingu tegemine on olnud vältimatult vajalik. Kontrolliti, kas jälitustoimingud olid tehtud kohtuniku või prokuröri loa kohaselt ja loas märgitud tähtajaks. Jälgiti ka seda, kas kolmandate isikute põhiõigused olid kaitstud ning kas kõik jälitustoimingust teavitamise ja kogutud materjali tutvustamise nõuded olid täidetud. Hinnati veel õiguskantsleri varasemate märkuste ja ettepanekutega arvestamist ning seda, millisel määral on jälitustoimikuid kontrollinud prokuratuur.

Kontrollitud jälitustoimikute avamine oli üldjuhul põhjendatud. Jälitustoimingud olid tehtud prokuröri ja eeluurimiskohtuniku välja antud lubade alusel ning neis ette nähtud tähtaegu ja tingimusi järgides. Paaril juhul (Haapsalu ja Kuressaare politseijaoskonnas) oli jälitustoiminguid tehtud ekslikult hoopis teise inimese suhtes.

Enamasti vastasid jälitustoiminguteks väljastatud load kohtupraktikas omaks võetud reeglitele. Mõnes toimikus oli ka selliseid lube, milles ei olnud kuriteokahtlust piisavalt põhjendatud ega selgitatud, miks oli peetud konkreetset jälitustoimingut vältimatult

vajalikuks. Mõnel juhul tekkis kahtlus, kas loa taotlemise ajal oli läbi mõeldud jälitustoimingu tegemise võimalikkus.

Kagu politseijaoskonnas tuvastati mitme jälitustoimiku pidamisel suuri probleeme. Näiteks puudus mitmes toimikus konkreetse jälitustoimingu kohta sisuline kokkuvõte. Seetõttu ei olnud võimalik saada ülevaadet, kas, kelle suhtes ja kui suures mahus konkreetne jälitustoiming tehti ning millist teavet menetleja toiminguga sai. Mõnel juhul oli inimesi jälitustoimingust teavitatud suure hilinemisega.

Et inimeste põhiõigused oleksid tõhusamalt kaitstud (sh selleks, et järelevalve oleks tõhus), tegi õiguskantsler PPA-le ja prokuratuurile mitu ettepanekut jälitustoimingute korraldamise kvaliteedi parandamiseks. Kõik ettepanekud tuginesid jälitustoimikutest ja ametnikega peetud vestlustest ilmnenud konkreetsetele asjaoludele.

# Inimeste teavitamine jälitustoimingust

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt tuleb inimesi, kelle suhtes on tehtud jälitustoiminguid, sellest alati teavitada. Lisaks tuleb teavitada neid menetluse käigus tuvastatud inimesi, kelle perekonna- või eraelu puutumatust on toiminguga oluliselt riivatud. Teavitamise tohib edasi lükata või sellest loobuda üksnes seadusega ette nähtud konkreetsetel asjaoludel, kui selleks on prokuröri või kohtu luba.

Õigeaegne ja korrektne teavitamine tagab jälitamise mõjualasse sattunud inimeste põhiõiguste tõhusa kaitse. See tähendab, et kahtlustataval ja süüdistataval on muu hulgas õigus vaidlustada jälitustoimingute õiguspärasus.

Viimastel kuudel on arutletud selle üle, kas kolmandaid isikuid (inimesi, kes satuvad jälitustoimingu mõjualasse juhuslikult, näiteks kahtlustatavaga kohtudes või temaga telefoni või meili teel suheldes) jäetakse liiga sageli ja põhjendamatult toimingust teavitamata.

Seadus näeb ette vaid menetluse käigus tuvastatud inimeste teavitamise. Teine teavitamise tingimus on, et jälitustoiminguga selle inimese perekonna- ja eraelu puutumatusele tekitatud riive peab olema oluline.

Kui varem alustasid jälitusasutused sageli riive hindamisest ja asusid seejärel inimesi tuvastama, et neid teavitada (ja just sellega pandi inimesele süsteemis tarbetult n-ö märk külge), siis tegelikult peab protsess käima vastupidi. Kõigepealt peab vaatama, kas menetluse

jaoks on üldse vaja inimest tuvastada (nt tunnistajana üle kuulamiseks, mingite sidemete näitamiseks jms), ning kui see on vajalik, alles siis saab asuda hindama riive olulisust ehk teavitamise vajadust.

Kui inimest ei tuvastata, siis ei satu tema nimi (näiteks pealtkuulatud kõnede kajastamisel) ka toimikusse ega teki muid kahjulikke tagajärgi (nt politsei saab teada, et inimene tarvitab uimasteid, ja alustab sellel alusel väärteomenetlust).

Inimese tuvastamisel kõik see muutub. Seega võib tuvastamine olla omaette ja palju valusam riive kui see, et inimene satub anonüümsena jälitustoimingu mõjualasse. Jälitusasutused on nüüd hakanud (mh õiguskantsleri soovitust järgides) inimesi tuvastama üksnes siis, kui seda tõepoolest menetluse jaoks vaja läheb. Ilmselt on see ka üks põhjusi, miks nende inimeste teavitamist on viimastel aastatel vähemaks jäänud.

Õiguskantsler on igal aastal jälitustoimikute põhjal kontrollinud, kuidas politsei täidab inimese teavitamise nõudeid, sealhulgas seda, kas teavitamata jätmine on olnud põhjendatud. Pidev ja sihipärane kontroll jätkub. Näiteks eeloleval sügisel on kavas kontrollida, kas kliendiga suhtlevatele advokaatidele on pealtkuulamisest teatatud õigeaegselt ja nõuetekohaselt.

## Infosüsteemi KAIRI kasutamise kontroll

Õiguskantsleri nõunikud käisid Politsei- ja Piirivalveametis kontrollimas, kuidas on politsei infosüsteemi POLIS alamsüsteemis KAIRI tagatud isikuandmete töötlemise üldnõuded ja infosüsteemi kasutamise üle tehtav järelevalve.

Isikuandmete varjatud kogumine ja nende andmete edasine töötlemine (sealhulgas KAIRI-sse sisestamine ja sinna päringute tegemine) on õiguspärane ainult siis, kui selleks on seaduses sätestatud selge eesmärk ja õiguslik alus. Inimeste õiguste kaitset, kelle isikuandmeid KAIRI-s (sealhulgas enamasti nende eest varjatult) töödeldakse, aitab tagada eelkõige tõhus ja toimiv kontrollisüsteem.

Politsei- ja Piirivalveamet on kinnitanud asutusesisesed õigusaktid, rakendanud tugiisikute süsteemi ja regulaarseid logikontrolle. Need kõik on tõhusad meetmed, millega saab tagada KAIRI-s olevatele (sealhulgas varjatult kogutud) isikuandmetele juurdepääsu ja andmete töötlemise õiguspärasuse. Hea meel on tõdeda, et KAIRI arendamisel ja selle pidamise korra täiendamisel on arvesse võetud ka õiguskantsleri ettepanekuid.

Kuigi aeg-ajalt tuleb KAIRI-sse andmete sisestamisel ja dokumentide vormistamisel ette ka vigu, kasutatakse KAIRI-t eesmärgipäraselt ehk rangelt üksnes ametialaste ülesannete täitmiseks. KAIRI tahtliku väärkasutamise juhtumeid on olnud väga vähe.

Selle kontrolli jätkuna on plaanis korraldada järgmine kontrollkäik, et hinnata, kas inimeste kohta salaja andmete kogumine ja KAIRI-s (sealhulgas ennetava tegevuse andmestikus) talletamine toimub õiguspäraselt.

# Isikute pöördumiste lahendamine

Peale selle, et õiguskantsler teeb regulaarselt järelevalvet jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse üle, lahendab ta ka neid asutusi puudutavaid kaebusi ja kontrollib vajaduse korral muid avalikult (nt ajakirjanduses) ebaseadusliku või piisavalt põhjendamata jälitustegevuse kohta esitatud väiteid.

Sageli on õiguskantsleri poole pöördunud inimeste mure otseselt seotud mõne käimasoleva menetlusega. Seadus ei luba õiguskantsleril süüteomenetlusse sekkuda, kuid see ei tähenda tingimata seda, et jälitustoiminguid puudutavad etteheited jääksid tähelepanuta. Vajadusel saab neid eraldi kontrollida ka hiljem, näiteks pärast kriminaalmenetluse lõppemist.

## Sideandmete kasutamise kontroll

Õiguskantslerile esitatud avaldusele toetudes käisid õiguskantsleri nõunikud kontrollimas julgeoleku- ja jälitusasutusi, et saada ülevaade elektroonilise side seaduse (ESS) § 112 lõike 2 alusel sõlmitud kirjalike lepingute rakendamisest. Mainitud lepingud võimaldavad teha sideandmete päringuid elektroonilise ühenduse kaudu.

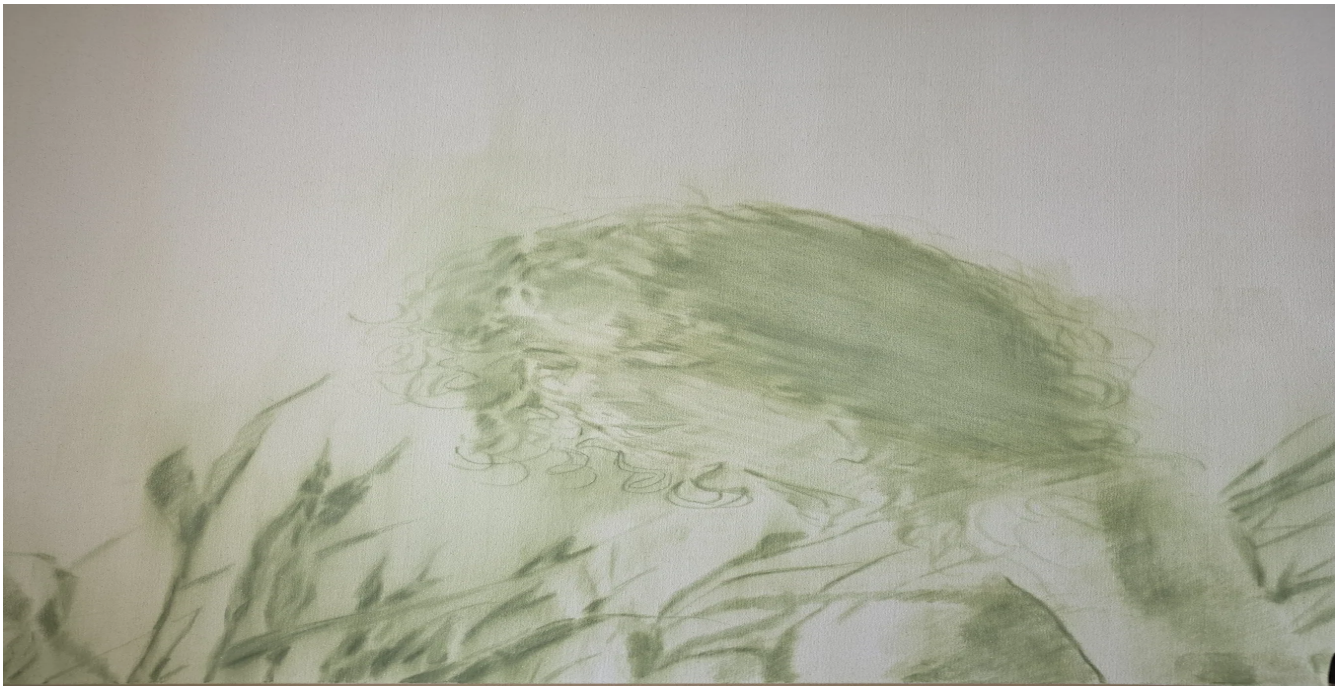
Kõigis kontrollitud asutustes on sideandmete päringutele ja nende edasisele töötlemisele kehtestatud mitmetasandiline asutusesisene kontroll ning toimingute kooskõlastamise kord. Asutuse sisekorras on määratud vastutavate ametnike ülesanded ja nõuded, millal on lubatud sideettevõtjalt sideandmeid küsida. Sideandmed ei sisalda kommunikatsiooni sisu. Päringujälg jääb nii sideettevõtja kui ka päringu teinud asutuse serverisse. Tagantjärele saab üksikasjalikult kontrollida ka seda, kuidas päringu teinud asutuses on andmeid edasi töödeldud.

Asutuste kontrollimise käigus selgitati näidisjuhtumite põhjal, kuidas toimub sideandmete küsimine elektroonilise ühenduse kaudu ning kuidas on igas asutuses tagatud päringute põhjendatus ja kooskõlastamine.

Kontrolli tulemusena ei tuvastatud sideandmete pärimisel puudusi ega ebakõlasid.

PEATÜKK

# Puuetega inimeste õigused



Marleen Suvi. Vesi, rohelus ja ilus nägu I. Õlipastell ja sädelus lõuendil, teras, vitraaž. 2025

Õiguskantsleri üks ülesanne on seista selle eest, et puuetega inimesed saaksid oma põhiõigusi ja -vabadusi teostada kõigi teistega võrdsetel alustel.

Õiguskantslerile esitati möödunud ülevaateaastal 110 avaldust, mis puudutasid puuetega inimeste õiguste rikkumist. Peamiselt pöörduti õiguskantsleri poole haridus- ja sotsiaalvaldkonna küsimustega, kuid kaevati ka laiemalt diskrimineerimise üle. Mõnel juhul ei ole selliste murede lahendamine õiguskantsleri pädevuses, mistõttu antakse inimestele üldisi selgitusi.

## Puuetega inimeste nõukoja tegevus

### Puudega inimeste võimalused tööturul

Õiguskantsleri asutatud puuetega inimeste nõukoda kogunes aasta jooksul kahel korral. Esimesel korral arutati puuetega inimeste töötamise küsimusi.

Eestis on puuetega inimeste tööhõive kõrge (vt tabel 1) – töötab ka rohkem kui viiendik puuduva töövõimega inimestest. Hoolimata kõrgest tööhõivest on vähenenud töövõimega inimeste seas töötuid siiski rohkem kui töövõimeliste inimeste seas. See ei ole ainult Eestile iseloomulik olukord. Jooniselt 1 on näha, et ka mujal Euroopa Liidus on tegevuspiirangutega inimeste tööpuudus umbes kaks korda kõrgem kui töövõimeliste inimeste tööpuudus.

Tabel 1. **Töövõimeliste ning puuduva ja osalise töövõimega 16–64-aastaste inimeste tööhõive näitajad aastatel 2024-2025**

| | **Töövõimelised inimesed** | | **Puuduva ja osalise töövõimega inimesed** | | **Puuduva töövõimega inimesed** | | **Osalise töövõimega inimesed** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2024** | **2025** | **2024** | **2025** | **2024** | **2025** | **2024** | **2025** |
| **Tööjõud** | 652 000 | 647 100 | 56 300 | 54 400 | 9900 | 9700 | 46 400 | 44 700 |
| **Tööhõive määr (protsentides)** | 80,1 | 80,0 | 51,6 | 49,7 | 22,1 | 23,2 | 69,4 | 65,9 |
| **Töötuse määr (protsentides)** | 7,4 | 7,0 | 13,9 | 15,2 | 21,0 | 16,0 | 12,3 | 15,1 |

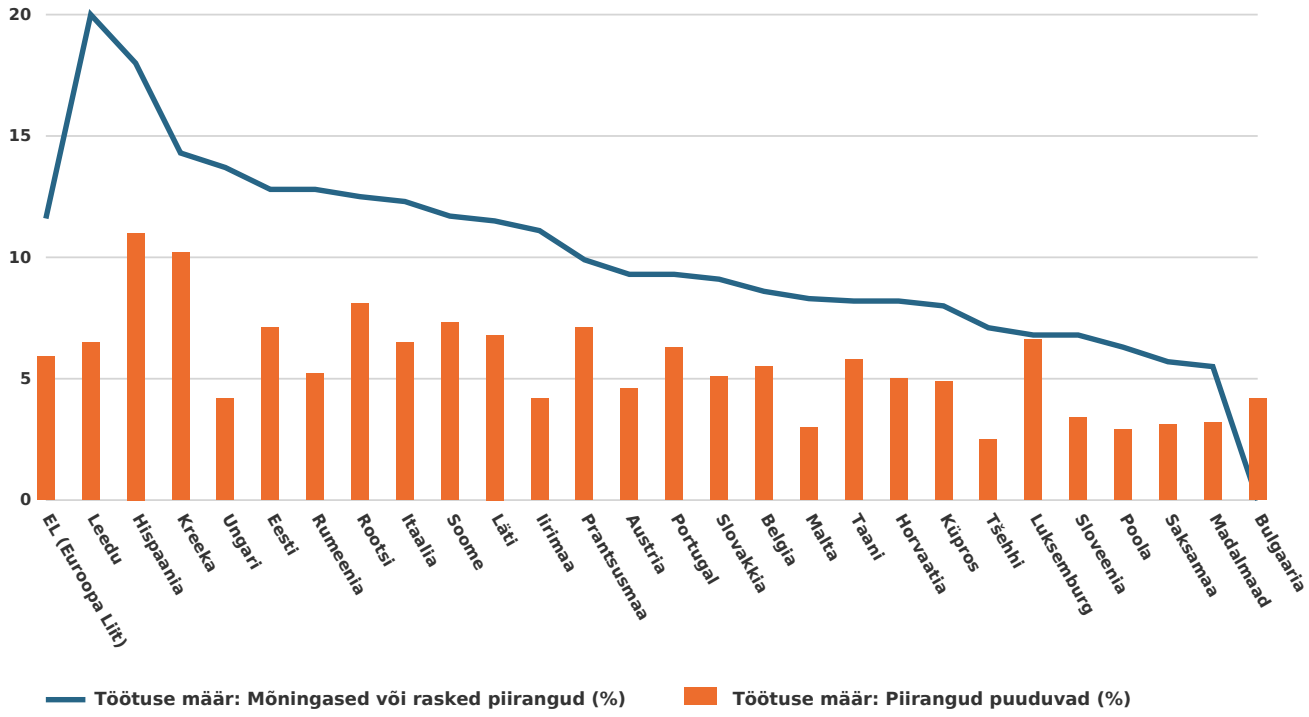
*Allikas: Statistikaamet*

Eestis on mitmeid riigi rahastatud meetmeid, mis on mõeldud vähenenud töövõimega inimeste tööle aitamiseks. Selleks tehakse näiteks maksusoodustusi ja antakse ettevõtjatele palgatoetust. Kui ettevõtja võtab tööle vähenenud töövõimega inimese, siis hüvitab riik tööandjale osaliselt sotsiaalmaksukulud. Eesti Töötukassa andmetel hüvitas riik 2025. aastal üle 28 000 vähenenud töövõimega inimese sotsiaalmaksukulud (tööandjaid oli 12 164).

Eesti Töötukassa kaudu

- asus tugiisiku toel tööle 178 inimest,
- sai tööalase rehabilitatsiooni teenust 2425 inimest,
- sai toetatud töölerakendamise teenust 139 inimest,
- kohandati töökohad kuuele inimesele,
- anti tööalane abivahend 102 inimesele.

**Töötuse määr tegevuspiirangu järgi**




Joonis 1. **Tegevuspiirangutega ja ilma piiranguteta 15–64-aastaste inimeste töötuse määr (protsentides) 2024. aastal riikide kaupa.** Töötuse määr näitab, kui suur osa majanduslikult aktiivsest rahvastikust ehk tööjõust on töötud. *Allikas: Eurostat*

Hoolimata suhteliselt kõrgest tööhõive näitajast peavad puuetega inimesed töö leidmist siiski keeruliseks. Seetõttu sõnastati nõukoja koosolekul ettepanekud, kuidas saaks tööhõivet veelgi suurendada. Leiti, et töötajad võiksid ise olla oma erivajaduste suhtes avatumad ning selgitada tööandjatele, millised on nende vajadused.

Hea tööandja tahab pakkuda meeldivat töökeskkonda ega taha ühegi oma töötaja tervist rikkuda. Siiski võivad tööandjad pidada probleemiks seda, et erinevaid n-ö abistavaid teenuseid, nagu ka neid pakkuvaid riigi- ja omavalitsusasutusi on liiga palju, mistõttu on keeruline neist ülevaadet saada. Samasuguse probleemi ees võivad olla ka töötajad, kes ei pruugi olla kursis sellega, millist abi neil on võimalik saada, et hõlpsamini tööd leida või et tööl endale mõistlikke kohandusi taotleda.

Kuigi üldiselt arvatakse, et sotsiaalsete probleemide lahendamine on riigi ülesanne, on võimalik neid probleeme lahendada ka ettevõtluse kaudu. Kõige olulisem pole ju inimesele toetust maksta, vaid anda talle võimalus ise elatist teenida. Teinekord piisab juba sellest, kui tööandja teeb tööl mõistlikke kohandusi, mis ei pruugi ka kuigi kulukad olla. Palju aitab kaasa

ka tööandja ja -võtja paindlikkus. Näiteks Kiviõlis asuv tehas, mille töötajatest 30 protsenti on tervisekahjustusega, tegi mitukümmend aastat tagasi teadliku otsuse võtta tööle just vähenenud töövõimega inimesi, sest piirkonnas napib tööjõudu. Sel viisil loodi endale konkurentsieelis. Samamoodi võiksid mõelda ka teised ettevõtjad.

Nõukoja liikmed kirjeldasid veel mitmeid võimalusi, kuidas saaks mõjutada tööandjaid erivajadusega inimestele tööd pakkuma. Nii näiteks lähtuvad ka Eesti suuremad ettevõtted nn ESG majandusmudelist ehk sellistest sotsiaalsetest ja juhtimisstandarditest, mis seavad esikohale keskkonnahoiu, sotsiaalse õigluse ning läbipaistva ja vastutustundliku juhtimise põhimõtted. Kuigi avalikus ruumis arutletakse palju keskkonnahoiu ja kliimamuutuste leevendamise teemadel, on jätkusuutlik ja ohutu töökeskkond ning töökoha mitmekesisus sama olulised küsimused. Sellega seotult on välisriikides koht ka n-ö sotsiaalsetel ettevõtetel, mida Eestis pole kuigi palju.

Erivajadusega inimeste tööhõivet saab suurendada ka tarbijate mõjutusel. Nii nagu osa tarbijaid hindab kliimaneutraalselt valmistatud või mahetooteid, peavad teised tähtsaks seda, et kaup või teenus vastaks õiglase kaubanduse põhimõtetele: näiteks et selle oleks valmistanud erivajadusega inimesed. Ka puudega inimesed ise märkavad kindlasti tööandjaid, kes on panustanud erivajadustega inimeste tööhõivesse.

Nii mõneski suuremas Euroopa riigis on kehtestatud nõue, kui palju peab tööandja puudega inimesi tööle võtma. Saksamaal peavad kõik avaliku ja erasektori tööandjad, kellel on vähemalt 20 töötajat, täitma 5 protsenti ametikohtadest erivajadustega inimestega. Prantsusmaal peavad üle 20 töötajaga ettevõtted palkama vähemalt 6 protsendi ulatuses vähenenud töövõimega inimesi. Kui seda ei tehta, peab ettevõte maksma trahvi. Sarnane süsteem on ka Itaalias.

Kuigi sellised nn kvoodid näivad ahvatlevad, on neid Eestis keeruline või peaaegu võimatu rakendada, sest 95 protsenti Eesti ettevõtetest (neid on 156 000) on kuni kümne töötajaga väikeettevõtted. Samas töötab neis väikeettevõtetes Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsiooni ehk EVEA andmetel ligi 80 protsenti kõikidest töötajatest. Nagu eespool öeldud, on Eestis niigi kõrge tööhõive, mis tähendab, et kvoodi kehtestamine ei pruugi sisulist muutust kaasa tuua.

**Puuetega inimesed tehisaru ajastul**

Puuetega inimeste nõukoja teisel koosolekul arutati, mida ja kuidas on puuetega inimestel võita ja kaotada tehisaru üha laialdasemast kasutamisest. Õiguskantsleri nõunik esitas põhjaliku ülevaate, mida tuleks tehisaru kasutades silmas pidada, et inimõigused oleksid kaitstud. Tuleb endale teadvustada, et tehisaru kasutamisel on võimalik põhiõigusi rikkuda eriti intensiivselt, sest tehisaru suudab märkimisväärselt rohkem kui inimene. Tehisintellekti võime süstematiseerida, infot korjata ja profiile koostada erineb teistest tehnoloogiatest. Samas ei ole tehisintellekti toimetamised vajalikul määral läbipaistvad.

Oluline on, et edaspidi tehisaru lahendusi välja töötades ja kasutades arvestataks puuetega inimeste vajadusi ja kompetentsi juba arendusfaasis. See vähendab ohtu, et tehisaru kasutavate lahendustega diskrimineeritakse neid inimesi ja rikutakse nende õigusi.

Ka Eestis peab hoolsalt kontrollima tehisaru tehtavaid otsuseid, sest maailmas on olnud selle kohta mitmeid hoiatavaid näiteid. Mõni riik on avaliku sektori otsuste tegemisel liialt lootnud tehisarule ning see on toonud kaasa diskrimineerimist või suisa valesid otsuseid. Inimest ei tohi nende otsuste tegemisel kõrvale jätta.

Samas on puuetega inimestel tehisaru kasutamisest palju võita, sest see annab võimaluse puudest tulenevaid erivajadusi tasandada. Seetõttu peaks puuetega inimestele õpetama tehisaru kasutamist, et parandada nende tehisaru kirjaoskust. Tehisaru aitab nii mõnegi töö teha valmis kiiremini või ka paremini, aga selle, kuidas ja miks seda kasutada, peab igaüks ise välja mõtlema.

## Ligipääs ruumidele ja teenustele

Lõppenud ülevaateaastal pöördusid inimesed õiguskantsleri poole taas ligipääsu puudumise murega.

Näiteks lõpetas üks pank teenuse pakkumise, mida inimene oli seni kasutanud arvete maksmiseks. Pank pakkus võimaluse teha edaspidi pangatoiminguid pangakontoris, kuigi see teenus on inimestele oluliselt kulukam.

Õiguskantsler selgitas oma vastuses, milliseid odavaid ja lihtsamad teenuseid pangad pakuvad. Ta juhtis ka Eesti Pangaliidu tähelepanu sellele, et iga pangatöötaja kohustus on pakkuda kliendile sobivaimat pangateenust. Pangal tuleb selgitada, milline on inimese jaoks kõige soodsam ja mugavam viis arveid tasuda. Õiguskantsler palus pangatöötajatele ka meelde tuletada, et nad arvestaksid klientidega suheldes nende erivajadusi. Nii saab vältida

tõrjumist ja diskrimineerimist ainuüksi põhjusel, et kliendil puudub ülevaade soodsatest pangateenustest.

Õiguskantsleri poole pöörduti ka kaebusega, et ühe kinoketi kodukorra kohaselt ei ole kinokülastajal lubatud siseneda saali koos abikoeraga. Koer tuleb jätta eraldi ruumi. Õiguskantsleri nõunik selgitas teenusepakkujale, miks peab abikoer alati erivajadusega inimese lähedal olema: tema roll on tagada pidev meditsiiniline järelevalve või ohutus.

Õiguskantsleri kirjast lähtudes muutis kino kodukorda nii, et erandjuhtudel võib abikoera kaasa võtta ka saali, kui talle leitakse eraldi koht.

Inimesed, kes vajavad oma puude tõttu abikoera, peaksid saama koera kaasa võtta kõikjale, kus nad teda vajavad. Puude alusel diskrimineerimine ei ole kooskõlas ei põhiseaduse ega puuetega inimeste õiguste konventsiooniga. Sama põhimõte on kirjas ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

Puuetega inimeste õiguste konventsioonis on selgelt sätestatud, et puuetega inimestele peab olema tagatud samasugune ligipääs ruumidele ja teenustele, nagu on kõigil teistel inimestel (artikkel 9). Puuetega inimestel peab olema muu hulgas ligipääs ka etendustele, muuseumidele, raamatukogudele ja turismiteenustele.

Ligipääs peab olema ka infole. Sellega seoses paluti õiguskantsleril hinnata, kas Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) teleprogrammides pakutakse piisavalt viipekeelseid saateid.

Õiguskantsler selgitas, et meediateenuste seaduse kohaselt peavad audiovisuaalmeedia teenuse osutajad järk-järgult muutma oma teenuse ligipääsetavaks puuetega inimestele, kasutades selleks subtiitreid, viipekeelset tõlget, kirjeldustõlget, eraldi audiokanaleid, teleteksti ja teisi lisateenuseid. Seega on Riigikogu seadusega kehtestanud, et teleprogrammid muudetakse ligipääsetavaks järk-järgult.

See seadusesäte sobib hästi kokku puuetega inimeste õiguste konventsiooni nõudega (art 4 p 2), et riik peab rakendama meetmeid, millega tagatakse järk-järgult puuetega inimeste majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste teostamine. Kultuuriministri määrusega on kehtestatud nõuded ERR-i teleprogrammide ligipääsetavusele (sh nõuded viipekeelsete saadete mahule) ja nende täitmise tähtajad. Viimase viie aastaga on viipekeelsete saadete maht ERR-i teleprogrammides märkimisväärselt suurenenud ning ERR-i plaanide kohaselt suureneb ka edaspidi.

Õiguskantsleri poole pöördus Tallinna linna elanik, kes oli nördinud aastaid kestnud parkimisrikkumiste pärast tema kodumaja ees Õismäel. Õiguskantsler kirjutas Tallinna linnapeale, et linn peaks mõtlema lahendustele, kuidas saaks parkimisreegleid ignoreerivad autoomanikud korrale kutsuda ja anda neile võimalus oma sõidukit seaduskuulekalt parkida.

Probleem ei ole pelgalt selles, et kortermajade piirkondadesse sõidukid ära ei mahu, vaid ka selles, et valesti pargitud sõidukite tõttu ei pääse (erivajadusega) jalakäijad liikuma. Olukord muutub eriti halvaks talvel, kui lumehanged piiravad liikumiseks vaba ala veelgi rohkem.

Tallinna abilinnapea vastas, et linnal on parkimispoliitika pikaajaline plaan, mis näeb ette ka parkimismajade rajamise. Tallinna arengustrateegia „Tallinn 2035“ kohaselt hakkavad Mustamäe, Lasnamäe ja Õismäe korterelamute elanikud edaspidi parkima oma autosid võimaluse korral mikrorajoonidesse rajatavates parkimismajades. Nii tehakse sõidukite parkimine linnas mugavamaks, tagatakse kortermajadele parem juurdepääs ning parandatakse üldiselt linnaelanike elukeskkonda.

# Sotsiaalkindlustus ja -hoolekanne

## Sotsiaaltranspordi korraldamine

Õiguskantsleri poole pöördus linnaelanik, kes oli mures oma puudega lapse kooliskäimise pärast. Nimelt nõudis AS Tallinna Linnatransport, et tema lapsega peab bussis alati kaasas olema tugiisik. Ettevõte kehtestas sellise tingimuse pärast seda, kui laps oli pannud oma käitumisega bussijuhi ohtlikku olukorda. Lõpuks leidis linn noorele saatja (tugiisiku), kuid nelja kuu jooksul pidi ema iga päev lapsele koolimajja vastu minema, et nad saaksid koos bussiga koju sõita.

Õiguskantsleri hinnangul ei käitunud Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet õiguspäraselt, sest ei korraldanud ligi nelja kuu jooksul lapsele saatjat, nagu oli lubanud.

Õiguskantsler leidis, et sellist olukorda ei tohi lasta tekkida. Kuigi linnale on teada, et sotsiaaltranspordi osutamise käigus võib mõni sõitja käituda ettearvamatult või ohtlikult, polnud ametil tegevuskava, kuidas sellised olukorrad kiiresti lahendada. Amet seadis ohtliku olukorra põhjustanud sõitjale vaid tingimuse, et edaspidi peab tal olema saatja. Saatja leidmine võtab aega, aga lapsel on õigus ja kohustus iga päev koolis käia. Õiguskantsler palus ametil läbi mõelda, mida edaspidi ette võtta, kui puudega laps seab oma käitumisega ohtu

bussijuhi või kaassõitja.

Ehkki kirjeldatud olukord lahenes ja laps sai jälle koolis käia, tuleks kõigil linna- ja vallavalitsustel, kes hariduselu ja sotsiaaltransporti korraldavad, läbi mõelda ka sellised juhtumid, kui tavapärane sotsiaaltransport ei toimi.

2025. aasta sügisel pöördus õiguskantsleri poole Eesti Puuetega Inimeste Koda murega, et erivajadustega lastele pole alati tagatud põhiseadusest tulenevat õigust haridusele. Õiguskantslerile on aastate jooksul palju kordi teatatud juhtumitest, kus õpilane on jäetud vajaliku abita, sest pole leitud tugiisikut või pole korraldatud transporti. Ka eelnevalt kirjeldatud sotsiaaltranspordi juhtum näitab, et linnavalitsus, kelle üks ülesanne on oma territooriumil hariduselu korraldada, ei suuda alati tagada, et kõik õpilased saaksid iga päev koolis käia ja õppida.

Sotsiaalhoolekande seaduse alusel saab inimene, kellel puue takistab isikliku või ühissõidukiga sõitmist, taotleda ja kasutada tema vajadustele vastavat transpordivahendit tööle või õppeasutusse minekuks või avalike teenuste kasutamiseks.

Õiguskantsler pöördus kirjaga Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole ja küsis, miks ei kohusta seadus korraldama puuetega inimestele sotsiaaltransporditeenust, et nad saaksid sõita mujale kui tööle, haridusasutusse või avalikke teenuseid kasutama. Ülevaateaastal teatatigi õiguskantslerile juhtumist, kus kohalik omavalitsus keeldus puudega inimesele sotsiaaltransporti korraldamast seetõttu, et ta soovis tööpäeva õhtul sõita koju vaba aja veetmise kohast.

## Koduteenuse eest tasu võtmine

Õiguskantslerile kaevati ka selle üle, et Tartu linn otsustas hakata küsima tasu koduteenuse eest, mida seni osutati inimestele tasuta. Inimene leidis, et koduteenuse eest küsitava tasu maksmine (nn omaosalus) võib käia mõnele abivajajale üle jõu, mistõttu ta võib teenusest loobuda ja abita jääda.

Õiguskantsler selgitas, et seadus lubab Tartu linnal kehtestada ja võtta koduteenuse eest tasu. Tõsi on aga see, et tasu maksmine ei tohi inimesele üle jõu käia ega takistada teenuse saamist. See põhimõte tuleb sotsiaalhoolekande seadusest.

Tartu linn kinnitas õiguskantslerile, et sellises olukorras on võimalik tasu suurust vähendada või inimene tasu maksmisest vabastada ning et seda on ka korduvalt tehtud. Tartu Linnavalitsuse kinnitusel täiendas linn oma veebilehte ja koduteenuse saajatele mõeldud infokirja ning lisas selgitused koduteenuse tasu vähendamise või selle maksmisest vabastamise kohta. Õiguskantsler tänas Tartu linna lahenduse otsimise eest.

## Vähenenud töövõimega inimese kohustuslik kogumispension

Riik on kehtestanud sotsiaalmaksusoodustuse tööandjale, kes võtab tööle vähenenud töövõimega inimese. Soodustus seisneb selles, et riik maksab tööandja eest töötaja töötasult alampalga ulatuses sotsiaalmaksu. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene ei olnud rahul, et riik suunab kogu sotsiaalmaksu pensioni osa (20 protsenti) esimesse pensionisambasse, jättes teise pensionisambasse kande tegemata. Inimene leidis, et nõnda kohtleb riik vähenenud töövõimega inimesi ebavõrdselt, kuna nende eest riigi poolt makstava sotsiaalmaksu arvel ei suurene nende kogumispension ehk teine pensionisammas, vaid üksnes riiklik vanaduspension ehk esimese samba pension.

Õiguskantsleri nõunik arutas seda küsimust Rahandusministeeriumi ametnikega ning ministeerium oli valmis tegema ettepanekut sotsiaalmaksuseaduse muutmiseks. Riigikogu võttiski 3. detsembril 2025 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, millega tagati vähenenud töövõimega töötajate võrdne kohtlemine pensioniõiguste tekkimisel. Sotsiaalmaksuseaduse muudatus jõustus 1. jaanuaril 2026.

## Puuduva töövõimega inimese õppelaenu tagasimaksmise kohustus

Õppetoetuste ja õppelaenu seadus näeb ette, et kui laenusaajal tuvastatakse pärast laenu võtmist puuduv töövõime, siis võtab riik laenusaaja kohustuste täitmise üle.

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kelle õppelaenu tagasimaksmise kohustust keeldus Sotsiaalkindlustusamet üle võtmast. Otsust tehes lähtus amet inimese ligi kümme aastat varem tuvastatud terviseseisundist. Sel ajal oli kindlaks tehtud, et inimene on 80 protsendi ulatuses töövõimetu. Õppelaenu võtmise ajal 2023. aastal oli aga avaldajal tuvastatud osaline töövõime.

Õiguskantsleri nõunik küsis Sotsiaalkindlustusametilt ja Sotsiaalministeeriumilt, miks ei lähtuta otsuse tegemisel inimese töövõimest, mis tal oli õppelaenu võtmise ajal. Arutelude tulemusel muutis Sotsiaalkindlustusamet oma halduspraktikat. Alates 2026. aasta juunist

võtab amet laenukohustuse otsuse tegemisel aluseks inimese töövõime, mis tal oli õppelaenu võtmise ajal.

## Tööea alampiiri muutmise mõju puudega laste toetustele

Riigikogu muutis puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust, mille kohaselt ei loeta 16-aastaseks saanud puudega lapsi enam tööealisteks. Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes soovis, et need seadusemuudatused jõustuksid varem ja puudutaks ka tema last.

Töövõimetoetuse seaduse muudatused jõustuvad 1. veebruaril 2027. Muudatustes on sätestatud, et need 16–18-aastased, kellel on enne seda kuupäeva tekkinud õigus saada töövõimetoetust, saavad seda ka edaspidi.

Õppimiskohustusliku lapse töövõime hindamine ei tähenda, et laps peab töövõimetoetuse saamiseks tööle minema. Seaduses sellist kohustust pole. Makstes enne 1. veebruari 2027 16-aastaseks saanud noortele töövõimetoetust, soodustab riik laste toimetulekut. Seega ei ole alust pidada 1. veebruaril 2027 jõustuvaid töövõimetoetuse seaduse § 27 lõikeid 12 ja 13 põhiseadusvastasteks.

1. veebruaril 2027 jõustuvad ka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatused. Nende muudatuste kohaselt jätkatakse puudega lapse toetuse maksmist neile 16-aastastele, kes saavad 16-aastaseks 1. veebruaril 2027 või pärast seda. Enne seda kuupäeva 16-aastaseks saanud noortele maksab riik puudega tööealise inimese toetust, mis on võrreldes puudega lapse toetusega märksa väiksem. Kui 16-aastaseks saaval lapsel võib olla õigus saada ka töövõimetoetust, mis on oluliselt suurem kui puudega lapse toetus, ei jää tema sissetulek puudega tööealise inimese toetuse saamise tõttu väiksemaks. Vastupidi, töövõimetoetuse ja puudega tööealise inimese toetuse saajad on paremas olukorras kui need noored, kes hakkavad 1. veebruarist 2027 riigilt saama üksnes puudega lapse toetust.

1. veebruaril jõustuvate seadusemuudatuste mõju võib olla ka selline, et riik maksab mõnele alla 18-aastasele noorele küll puudega tööealise inimese toetust, ent mitte töövõimetoetust. Selline olukord ei saa siiski olla valdav, mistõttu leidis õiguskantsler, et mõistlik on anda hinnang siis, kui niisugune olukord tekib.

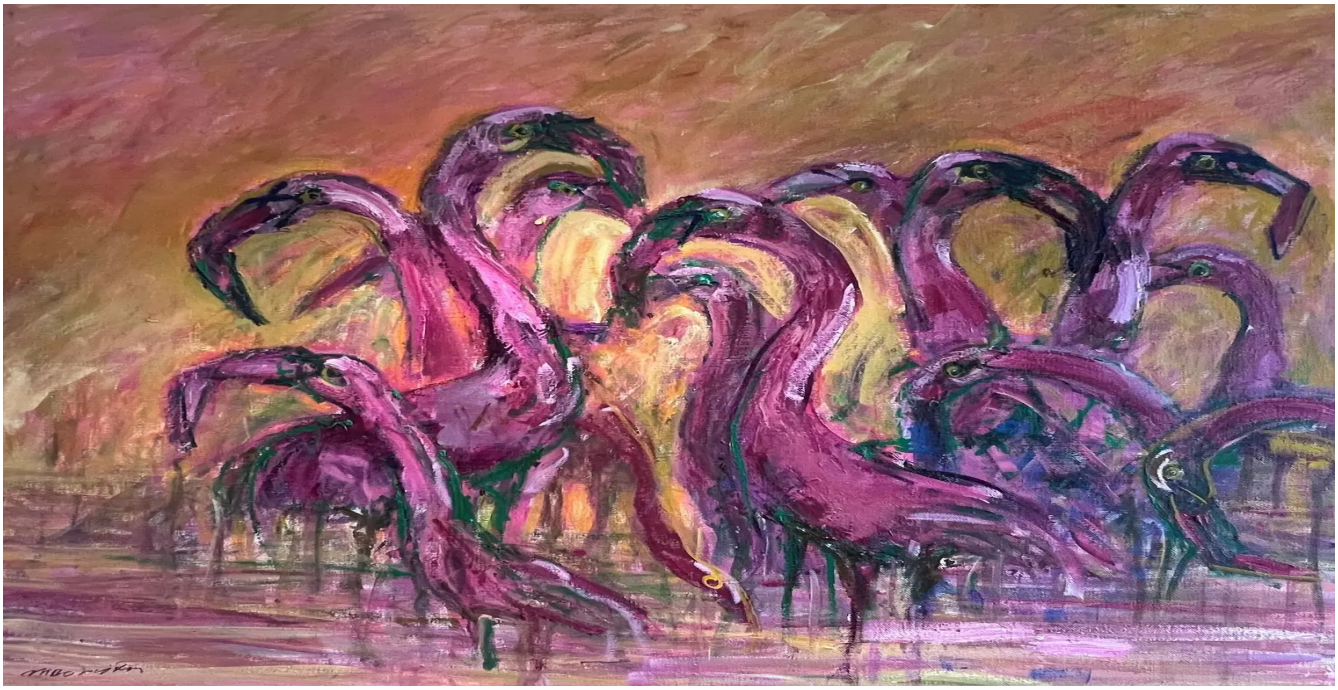
## Eestkoste korraldus

Õiguskantsler esitas arvamuse kavandatavate seadusemuudatuste kohta, mis puudutavad teovõime piiramist ja eestkostja määramist. Muudatused plaanitakse teha perekonnaseaduses, tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja tsiviilseadustiku üldosa seaduses.

Õiguskantsler märkis, et eestkostesüsteemi korrastamine on puuetega inimeste õiguste konventsiooni vaimus. Oleks vaja läbi arutada, millist kaitset mõned täisealised psüühikahäirega inimesed vajavad ning kuidas seda kaitset tagada. Oluline on, et kaitstakse neid, kes seda päriselt vajavad. Õiguskantsler juhtis tähelepanu ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni sätetele ja selle täitmist kontrolliva komitee kommentaaridele.

PEATÜKK

# Sotsiaalkaitse



Marju Bormeister. Flamingod. Õli lõuendil. 2021

Sotsiaalvaldkonnas andsid lõppenud ülevaateaastal taas tooni pöördumised, millest selgus, et mitmed kohalikud omavalitsused ei kata hooldekodus elavate inimeste hooldamise kulusid sellises ulatuses, nagu näeb ette sotsiaalhoolekande seadus. Et abivajaja hooldekodule võlgu ei jääks ning ei peaks riskima kohast ilmajäämisega, tuleb puuduolev osa tasuda tema perekonnaliikmetel. Kahjuks ei saa pereliikmed kohaliku omavalitsuse tegevust vaidlustada. Seda saavad teha vaid hooldekodukohta vajavad inimesed ise.

Korduvalt pöörduti õiguskantsleri poole toimetulekutoetust puudutavate avaldustega ning hulk kaebusi esitati ka Eesti Töötukassa tegevuse peale. Pöördujad ei olnud rahul töötuna arvelevõtmise korraga, nõustajate tööga ega rahaliste hüvitiste ja töötule pandud kohustustega.

Inimesed kaebasid veel piiriüleste sotsiaalkindlustusjuhtumite menetluste venimise ning toetuseks määratud summade arvutamise üle. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole Eestis elav lapsevanem, kelle abikaasa oli töötanud Rootsis ja jäi seal töötuks. Kahe riigi vaheline

asjaajamine venis ja  seetõttu ei makstud lastele kaheksa kuud lapsetoetust. Õiguskantsleri nõunik arutas juhtumit Sotsiaalkindlustusametiga. Kuna Euroopa Liidu reeglid lubavad peretoetusi maksta siis, kui pole veel selge, kumb liikmesriik peaks toetust maksma, ka ajutiselt, otsustas amet  seda võimalust kasutada ning sellele perele toetusi maksta.

Õiguskantsler kontrollis ka seda, kas kohalike omavalitsuste määrustes on reguleeritud suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoidmise teenuse saamise õigust nii, nagu sätestab sotsiaalhoolekande seadus. Selgus, et mitme omavalitsuse hoolekandeabi käsitlevad määrused piirasid lapsehoiuteenuse saamise õigust rohkem, kui seadus lubab. Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et vallad ja linnad peavad end seadusemuudatustega kursis hoidma ja neist lähtudes ka oma õigusakte muutma. Kui see jääb tegemata, võib kohaliku omavalitsuse määrus osutuda seadusega vastuolus olevaks.

Pärast ringkirja saatmist kontrollis õiguskantsler pisteliselt, kas vallad ja linnad on oma määrusi muutnud. Omavalitsused, kellega hiljem eraldi ühendust võeti, tegid oma määrustes vajalikud muudatused. Üks omavalitsus plaanib seda teha lähiajal.

Mõnigi kord õnnestub probleem Eesti Töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti või omavalitsusega lahendada enne, kui õiguskantsler ametlikult tuvastab asutuse eksimuse. Teinekord tuleb õiguskantsleril siiski kirjalikult sekkuda.

## Toimetulekutoetuse saamise tingimused

Õiguskantsler esitas Riigikogu sotsiaalkomisjonile arvamuse kavandatava seadusemuudatuse kohta, mis puudutas toimetulekutoetuse maksmist ajateenijatele. Õiguskantsleri palvel täpsustas sotsiaalkomisjon sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (732 SE) .

Korduvalt küsiti ka toimetulekutoetuse maksmise tingimuste kohta. Tavaliselt piirdub õiguskantsler selgitustega, et kõige tõhusamalt saab inimene oma õigusi kaitsta vaide esitamisega. Mõnel juhul pidas õiguskantsler vajalikuks hinnata valla või linna tegevuse õiguspärasust.

Näiteks pöördus Pärnu linna elanik õiguskantsleri poole murega, et Pärnu Linnavalitsus ei nõustunud maksma talle toimetulekutoetust, kuna ta ei olnud nõus võtma vastu pakutud sotsiaalõppeteenust.

Seadusega on kehtestatud tingimus, mis seob toimetulekutoetuse maksmise iseseisvat toimetulekut soodustava sotsiaalteenusega. Õiguskantsler märkis, et see tingimus ei ole ülemäärane. Riigikogu on ette näinud, et vallad ja linnad ei ole kohustatud seda tingimust rakendama, vaid neile on antud õigus seda igal konkreetsel juhul kaaluda. Seda tehes peavad omavalitsused arvestama, kas inimesel on mõjuv põhjus sotsiaalteenusest keelduda.

Õiguskantsler asus seisukohale, et linn oli toetuse taotlust lahendades jätnud arvesse võtmata, et avaldajal on laps. Linn oleks pidanud enne otsuse tegemist välja selgitama, kuidas mõjutab otsus avaldaja lapse heaolu ning lähtuma lapse huvidest kui esmatähtsast kaalutlusest. Linna otsusest ei selgunud ka seda, miks peeti vajalikuks toimetulekutoetuse maksmisest täielikult keelduda, kuigi seadus lubanuks seda üksnes vähendada. Õiguskantsler palus linnal otsuse uuesti üle vaadata ning analüüsida selle mõju lapse huvidele. Pärnu Linnavalitsus järgis soovitust.

Õiguskantslerilt küsiti hinnangut ka sotsiaalhoolekande seaduse sätte kohta, mis lubab toimetulekutoetuse määramata jätta või seda vähendada, kui inimene ei ole valla või linna hinnangul püüdnud enda ja oma perekonna ainelist olukorda parandada (sotsiaalhoolekande seaduse § 134 lg 4 p 8).

Õiguskantsler leidis, et kõnealust sätet abstraktselt hinnates pole võimalik öelda, et see on põhiseadusvastane. Selle sättega püüab riik rõhutada inimese omavastutuse vajadust ning see on põhiseadusega kooskõlas. Säte ei ole ülemäärane, sest vald või linn saab otsuse tegemisel lähtuda konkreetse juhtumi asjaoludest. Inimene ei jää esmavajalikust ilma, kui vald või linn jätab sellele sättele tuginedes talle toimetulekutoetuse määramata või vähendab seda. Inimesel on vajaduse korral õigus saada vallalt või linnalt vältimatut abi, mis tagab talle toidu, riided ja ajutise peavarju. Vald või linn peab veel tagama inimesele eluruumi, kui ta ei suuda sotsiaal-majandusliku olukorra tõttu enda ja oma pere vajadustele vastavat eluruumi leida.

Seadus kohustab enne otsuse tegemist välja selgitama kõik olulised asjaolud ning tegema hoolikalt läbikaalutud otsuse, mis vastab seaduse sättele ja mõttele. Kaalumisel tuleb lähtuda konkreetse juhtumi asjaoludest, jätta kõrvale asjassepuutumatud kaalutlused, leida tasakaal erinevate huvide vahel ja järgida muid nõudeid, mida näeb ette haldusmenetluse seadus.

Tartu linna elanik kaebas õiguskantslerile, et linn otsustas jätta talle toimetulekutoetuse maksmata. Kaebaja leidis, et linn ei oleks tohtinud lugeda laenu sissetuleku hulka ning oleks pidanud arvestama tema tegelikke elutingimusi.

## Tasu hoolekodukoha või koduteenuse eest

Seadus ütleb selgelt, et hooldekodukohta vajav inimene ei pea kandma enda hooldamise kulusid, temalt saab tasu küsida ainult majutuse, toitlustuse ja muude kulude katteks. Sellest hoolimata on mõned kohalikud omavalitsused püüdnud väita, et hoolduskulud, mis ulatuvad üle omavalitsuse kehtestatud piirmäära, tuleb katta ikkagi inimesel endal ja tema perekonnal.

Õiguskantsler on juhtinud omavalitsuste tähelepanu normile, mis ütleb selgelt, et hooldekodukoha hinnas sisalduvad hoolduskulud kannab inimese elukohajärgne kohalik omavalitsus. Paraku pole sellest piisanud, et omavalitsused asuksid muutma kehtestatud piirmäärasid. Seetõttu on õiguskantsler asunud kontrollima määrusi, millega vallad ja linnad on kehtestanud hoolduskulude katmise piirmäära.

Räpina Vallavolikogule tegi õiguskantsler ettepaneku viia hooldekodu hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäär seadusega kooskõlla. Räpina Vallavolikogu oli 19. aprillil 2023 määrusega nr 6 kehtestanud selleks piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. Kuna piirmäär oli sedavõrd madal, pidid teenuse saajad kandma hooldekodu majutuse ja toitlustuse kulud ning ka osa hoolduskuludest. Seadusega on aga kehtestatud, et hooldekodu hoolduskulud peab katma kohalik omavalitsus.

Räpina Vallavolikogu muutis määrust. Alates 1. juulist 2026 katab Räpina vald hooldekodu hinnas sisalduvad hoolduskulud 600 euro ulatuses kuus.

Samasisulise ettepaneku tegi õiguskantsler ka Peipsiääre Vallavalitsusele, kes on hoolduskulu katmise piirmääraks kehtestanud 550 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. Vallavalitsuselt saadud teabe kohaselt võimaldab see piirmäär katta praegu vaid ühe hooldekodus elava inimese hoolduskulu ja sedagi vaid tingimusel, et tema hooldusvajadus pole suur. Kui inimese hooldusvajadus peaks suurenema, tuleks talle leida koht mõnes teises hooldekodus, kus hoolduskulu on väiksem.

Eestis on praegu vaid kaks hooldekodu, kuhu Peipsiääre Vallavalitsus saaks oma elanikele koha korraldada, olenemata inimese hooldusvajaduse suurusest. Samas võivad need kaks hooldekodu jääda Peipsiääre valla inimestele liiga kaugeks, mis tähendab, et

inimene ei saaks hooldekodus olles suhelda edasi oma lähedastega ega olla endiselt oma kogukonna liige. Järelikult ei pruugi need hooldekodud olla Peipsiääre elanikele kättesaadavad. Teadaolevalt ei ole neis hooldekodudes praegu Peipsiääre valla elanikke. Isegi kui mõni Peipsiääre elanik sooviks kumbagi hooldekodusse elama asuda, siis pole kindlust, et vald saab sinna kohta pakkuda, sest mõlemasse hooldekodusse saavad kohad eeskätt kohalikud elanikud.

Õiguskantsleri poole pöörduti ka koduteenuse tasu pärast. Tartu linn otsustas hakata küsima tasu koduteenuse eest, mida oli varem osutanud abivajajatele tasuta. Inimene leidis, et küsitava tasu (nn omaosaluse) maksmine võib mõnele abivajajale üle jõu käia, mistõttu ta võib teenusest loobuda ja abita jääda.

Õiguskantsler selgitas, et seadus lubab omavalitsusel võtta koduteenuse eest tasu enda kehtestatud suuruses. Tõsi on aga see, et tasu ei tohi inimesele üle jõu käia ega takistada teenuse saamist. See põhimõte tuleb sotsiaalhoolekande seadusest.

Tartu linn on õiguskantslerile teada andnud, et sellises olukorras on võimalik tasu vähendada või tasust vabastada. Seda on ka korduvalt tehtud. Linnavalitsus kinnitas õiguskantslerile, et lisas oma veebilehele ja infokirja selgitused koduteenuse tasu vähendamise ja sellest vabastamise kohta.

## Sotsiaaltransport seda vajavale inimesele

Lõppenud ülevaateaastal teavitati õiguskantslerit juhtumist, kus puudega inimesele keelduti sotsiaaltransporti korraldamast, sest ta soovis tööpäeva õhtul sõita koju vaba aja veetmise kohast. Seadus kohustab omavalitsust korraldama puuetega inimesele sotsiaaltransporti vaid sel juhul, kui ta soovib sõita tööle, haridusasutusse või avalikke teenuseid saama.

Õiguskantsler oli sel teemal juba pöördunud Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole ning küsinud, miks piirab seadus puudega inimestele sotsiaaltransporditeenuse osutamist kindlate sihtkohtadega. Sotsiaalkomisjoni istungil arutati seda küsimust ja ka sotsiaaltranspordi kitsaskohti laiemalt. Komisjoni liikmed ja teised osalejad pidasid vajalikuks neile küsimustele lahendusi otsida, kuid tõdesid, et selleks on vaja mitme asutuse koostööd.

Õiguskantsleri poole pöördus ka üks ema murega, et linn ei olnud määranud tema lapsele saatjat, kes aitaks tal koolist koju jõuda. AS Tallinna Linnatransport, kes last koolist koju sõidutas, oli nõus seda tegema ainult juhul, kui lapsel on saatja. Sellise tingimuse seadis

transpordiettevõte pärast seda, kui laps pani koolist koju sõites oma käitumisega bussijuhi ohtlikku olukorda.

Õiguskantsleri hinnangul ei käitunud Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet õiguspäraselt, sest ei leidnud lapsele nelja kuu jooksul saatjat ega lahendanud olukorda muul viisil. Seetõttu sõltus lapse kooliskäimine ainuüksi sellest, kas tema emal oli võimalik teda koolist koju sõitmisel saata.

Kuigi ametile oli teada, et sotsiaaltranspordi osutamise käigus võib mõni laps või noor käituda ettearvamatult või ohtlikult, polnud ametil tegevuskava, kuidas sellised olukorrad kiiresti lahendada. Õiguskantsler palus ametil läbi mõelda, mida edaspidi ette võtta, kui puudega laps seab oma käitumisega ohtu bussijuhi, teiste sõitjate või tema enda turvalisuse. Amet lubas seda teha.

Mõne juhtumi lahendamine näitab, et hea tahtmise korral on võimalik inimese olukorra parandamiseks midagi ka kiiresti ära teha. Näiteks palus õiguskantslerilt abi inimene, kelle ema elukohas polnud ei vett ega kanalisatsiooni. Pärast õiguskantsleri nõuniku pöördumist käisid vallavalitsuse töötajad olukorda kohapeal uurimas ja inimesi nõustamas. Kuna avaldaja ema oli puudega inimene, korraldas vald talle kohe sotsiaaltranspordi päevakeskusesse, et ta saaks end seal pesemas käia.

# Vanaduse korral makstavad hüvitised

Riik on kehtestanud sotsiaalmaksusoodustuse tööandjale, kes võtab tööle vähenenud töövõimega inimese. Soodustus seisneb selles, et riik maksab tööandja eest töötaja töötasult alampalga ulatuses sotsiaalmaksu. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene ei olnud rahul, et riik suunab kogu sotsiaalmaksu pensioni osa (20 protsenti) esimesse pensionisambasse, jättes teise pensionisambasse kande tegemata. Inimene leidis, et nõnda kohtleb riik vähenenud töövõimega inimesi ebavõrdselt, kuna nende eest riigi poolt makstava sotsiaalmaksu arvel ei suurene nende kogumispension ehk teine pensionisammas, vaid üksnes riiklik vanaduspension ehk esimese samba pension.

Õiguskantsleri nõunik arutas seda küsimust Rahandusministeeriumi ametnikega. Ministeerium oli valmis tegema ettepaneku sotsiaalmaksuseaduse muutmiseks. Riigikogu võttiski 3. detsembril 2025 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse ( 732 SE), millega muudeti muu hulgas sotsiaalmaksuseadust, et tagada vähenenud

töövõimega töötajate võrdne kohtlemine pensioniõiguste tekkimisel. Sotsiaalmaksuseaduse muudatus jõustus 1. jaanuaril 2026.

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kelle arvates venitas Sotsiaalkindlustusamet asjatult talle rahvapensioni määramisega. Avalduse lahendamisel selgus, et rahvastikuregistris puudusid andmed inimese elukoha kohta, oli ainult lisa-aadress, mille kohta tehakse märge juhul, kui inimese alaline või peamine elukoht on mujal.

Rahvapensioni saaja peab olema Eestis elanud vähemalt viis aastat vahetult enne pensioni taotlemist. Sotsiaalkindlustusamet oli juba valmis inimesele rahvapensioni määramisest keelduma, kuid õiguskantsleri nõuniku palvel koguti avaldaja elukoha kohta lisaandmeid. Lõpuks leidis tõendamist, et inimene oli Eestis elanud piisavalt pikka aega, nii et talle sai määrata rahvapensioni.

Õiguskantsleri poole pöörduti ka pensionide väljamaksmise kuupäeva muutmise pärast, see muudatus hakkas kehtima 2025. aasta jaanuaris. Inimene leidis, et pensionide väljamaksmise kuupäeva muutes ei arvestanud Sotsiaalkindlustusamet pensionäride huve.

Õiguskantsler nõustus, et pensionide väljamaksmise kuupäeva muutmine võib tekitada segadust ja ebamugavust, kuid leidis, et kuupäeva muutes pole Sotsiaalkindlustusamet rikkunud hea halduse tava. Selle muudatusega tagati pensionide väljamaksmine lubatud ajal. Pensionide väljamaksmise muudatustest teatati inimestele ligi kolm kuud ette, mistõttu oli pensionäridel (ja ka nende lähedastel) piisavalt aega teha vajalikke ümberkorraldusi.

Õiguskantsler esitas Riigikohtule arvamuse (vt ka täiendavat arvamust) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-67, milles kohus pidi võtma seisukoha, kas on põhiseaduspärane, et Tallinna linn ei maksa pensionilisa soodustingimustel vanaduspensioni seaduse alusel vanaduspensioni saavatele inimestele, küll aga riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel vanaduspensioni saajatele.

Erinevalt õiguskantslerist leidis Riigikohus, et Tallinna Linnavolikogu 7. oktoobri 2021. a määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ § 12 lõike 1 punktis 1 sätestatuga ei ole rikutud kaebaja õigust võrdsele kohtlemisele. Siiski nõustus kohus õiguskantsleriga, et edasisi vaidlusi saaks ära hoida sellega, kui Tallinna linn täpsustaks pensionilisa eesmärke ja tingimusi. Põhjused, miks inimesi koheldakse erinevalt, peaksid olema kõigile üheselt mõistetavad.

# Toitjakaotuspensioni maksmine noortele

Õiguskantslerilt küsiti, kas 1. oktoobril 2026 jõustuv perehüvitiste seaduse muudatus, mille kohaselt saab toitja kaotanud laps õppimise korral abi 21. eluaastani, mitte enam 24. eluaastani, on põhiseaduspärane.

Õiguskantsler leidis, et põhiseadusele tuginedes pole alust nõuda, et riik maksaks toitja kaotuse korral toetust kuni noore 24-aastaseks saamiseni. Riigikogul on õigus teha neile, kes pole veel abi kasutama (või taotlema) hakanud, abi saamise tingimused senisest ebasoodsamaks.

Õiguskantsleri poole pöördus üliõpilane kaebusega, et Sotsiaalkindlustusamet ei maksnud talle 2025. aasta juulist oktoobrini toitjakaotuspensioni. Kui pension lõpuks välja maksti, oli summa poole väiksem, kui pidanuks olema. Sotsiaalkindlustusamet oli küsijale selgitanud, et talle ei makstud nende kuude eest toitjakaotuspensioni, sest Eesti hariduse infosüsteemis puudusid andmed tema õpingute kohta.

Õiguskantsleri nõunik küsis Sotsiaalkindlustusametilt selgitust. Amet põhjendas väiksema toetussumma maksmist sellega, et nende kuude eest, mil üliõpilasele pensioni ei makstud, maksti suuremat toetust tema surnud vanema teistele lastele, kes elasid eraldi perekonnas.

Olukorda uurides selgus, et probleem sai alguse andmesüsteemist: Sotsiaalkindlustusameti infosüsteem ei uuendanud automaatselt avaldaja õpingute kohta Eesti hariduse infosüsteemis olevaid andmeid. Amet tunnistas õiguskantsleri nõunikule, et tegemist oli nende eksimusega ning maksis avaldajale toitjakaotuspensioni puuduoleva summa välja tagantjärele.

# Puudega ja vähenenud töövõimega inimestele pakutav abi

Õiguskantslerilt küsiti, kas põhiseadusega on kooskõlas 1. veebruaril 2027 jõustuvad puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatused, mille kohaselt jätkatakse puudega lapse toetuse maksmist neile 16-aastastele, kes saavad 16-aastaseks 1. veebruaril 2027 või pärast seda. Enne seda kuupäeva 16-aastaseks saanud noortele maksab riik puudega tööealise inimese toetust, mille summad on võrreldes puudega lapse toetusega märksa väiksemad.

Kuna küsija 16-aastaseks saaval lapsel võis olla õigus saada ka töövõimetoetust, mis on oluliselt suurem kui puudega lapse toetus, ei jääks tema sissetulek puudega tööealise toetuse saamise tõttu väiksemaks. Vastupidi, töövõimetoetuse ja puudega täisealise toetuse saajad on paremas olukorras kui need noored, kes hakkavad alates 1. veebruarist 2027 saama üksnes puudega lapse toetust. Seega ei kaotaks avaldaja laps nende muudatuste tõttu oma senises sissetulekus.

Õiguskantsler möönis samas, et 1. veebruaril 2027 jõustuvate seadusemuudatuste mõju võib olla ka selline, et riik maksab mõnele alla 18-aastastele noorele puudega tööealise inimese toetust, ent mitte töövõimetoetust. Õiguskantsler leidis, et kuna selline olukord ei saa olla valdav, on mõistlik anda sellele hinnang siis, kui see olukord tekib.

Õppetoetuste ja õppelaenu seadus näeb ette, et kui laenusaajal tuvastatakse pärast laenu võtmist puuduv töövõime, siis võtab riik laenusaaja kohustuste täitmise üle. Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kelle õppemaksu tagasimaksmise kohustust oli Sotsiaalkindlustusamet keeldunud üle võtmast. Seda otsust tehes võttis amet aluseks avaldaja terviseseisundi, mis oli tuvastatud ligi kümme aastat enne laenu võtmist. Inimene oli sel ajal tunnistatud 80 protsendi ulatuses töövõimetuks. 2023. aastal, kui ta õppelaenu võttis, oli tal tuvastatud osaline töövõime.

Õiguskantsleri nõunik küsis Sotsiaalkindlustusametilt ja Sotsiaalministeeriumilt, millega põhjendatakse tava, et otsuse tegemisel ei lähtuta inimese töövõimest, mis tal oli õppelaenu võtmise ajal. Arutelude tulemusel muutis Sotsiaalkindlustusamet oma halduspraktikat. Alates 2026. aasta juunist lähtub amet otsuse tegemisel inimese töövõimest, mis tal oli õppelaenu võtmise ajal.

# Abi töötutele

Õiguskantslerilt küsiti, kas on õige, et seadus lubab töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel jätta arvestusest välja viimase kolme kuu töötasu. Õiguskantsleri hinnangul ei saa praegu kehtivaid töötuskindlustushüvitise arvutamise reegleid pidada ilmselgelt põhiseadusvastasteks. Need reeglid aitavad tagada, et hüvitise suurust ei mõjuta ülemäära hüvitise taotlemisele eelnenud kuudel teenitud tasud, mis võivad sõltuvalt olukorrast olla oluliselt väiksemad, aga ka suuremad kui eelnenud perioodil teenitud tasu.

Lisaks märkis õiguskantsler, et mõnel juhul võib inimesel olla abi sellest, kui ta palub Eesti Töötukassal kontrollida, kas hüvitise suurus on arvutatud kõige uuemate andmete põhjal. Sel ajal, kui inimene taotleb töötuskindlustushüvitist, ei pruugi olla Eesti Töötukassa andmekogus veel andmeid selle kohta, kui palju on viimastel töötamise kuudel makstud inimese töötasult töötuskindlustusmakseid. Seetõttu võib inimene pöörduda hiljem veel kord Eesti Töötukassa poole ja taotleda, et tema hüvitise suurus vaadataks uuenenud andmete põhjal uuesti üle.

Õiguskantsleril tuli ka kontrollida, kas Eesti Töötukassa võis jätta palgatoetuse määramata tööandjale, kes soovis tööle võtta avavanglas viibivat inimest.

Õiguskantsler pidas Eesti Töötukassa tegevust õiguspäraseks, sest määrusega kehtestatud palgatoetuse tingimused ei luba maksta palgatoetust tööandjatele avavangla kinnipeetava töölevõtmiseks. Selline tingimus ei ole õiguskantsleri hinnangul ka vastuolus seaduse ega põhiseadusega. Riigikogul on sotsiaal-majanduslike otsuste tegemisel üsna vabad käed. Õiguskantsler ei saa põhiseadusele tuginedes öelda, et riik peab tingimata ühe tööturutoetusena maksma palgatoetust. Õiguskantsler ei saa öelda ka seda, et sellist toetust peavad saama kinnipeetavad.

Õiguskantslerile esitati lõppenud ülevaateaastal märkimisväärselt arvukalt Eesti Töötukassa tegevust puudutavaid kaebusi.  Kurdeti korduvalt töötuna registreerimata jätmise, piiriüleste töötuskindlustushüvitise asjade lahendamise ja nõustaja tegevuse üle. Mõni inimene oli juba ise astunud samme oma õiguste kaitseks, näiteks esitanud vaide või palunud nõustaja väljavahetamist. Teistele selgitas õiguskantsler, mida seadused konkreetsel juhul ette näevad ja kuidas on inimesel võimalik oma õigusi kõige tõhusamalt kaitsta.

Koostöös Eesti Töötukassaga õnnestus lahendada ühe inimese töötuskindlustushüvitise viibimise mure. Nimelt kaebas inimene, et Eesti Töötukassa viivitas talle töötuskindlustushüvitise määramisega. Inimene oli varem töötanud välisriigis ja esitanud Eesti Töötukassale seda kinnitavad dokumendid.

Õiguskantsleri nõunik küsis Eesti Töötukassalt selgitust. Eesti Töötukassa hindas avaldaja olukorda uuesti ja otsustas talle töötuskindlustushüvitise välja maksta.

Kiiresti lahendati ka selle inimese mure, kes oli töötuna arveloleku ajal teinud ajutiselt tööd (nn tööampsu), kuid saanud selle eest suuremat töötasu, kui on seadusega lubatud. Seetõttu lõpetas Eesti Töötukassa tagasiulatuvalt tema töötuna arveloleku ja plaanis nõuda tagasi ka sel perioodil makstud töötuskindlustushüvitise.

Õiguskantsleri nõuniku abiga selgitati välja, et tööandja oli arusaamatuse tõttu maksnud inimesele suuremat brutotöötasu, kui inimene oli tööandjaga kokku leppinud. Eesti Töötukassa aitas leida viisi, kuidas inimene sai tõendada, et ta soovis saada vaid tööampsu tasu piiridesse jäävat töötasu. Seejärel maksis inimene tööandjale enammakstud raha tagasi. Eesti Töötukassa tegi oma otsuse ümber.

Üks inimene pöördus õiguskantsleri poole murega, et tema lähedane ei saanud e-töötukassas end töötuks registreerida. Inimene, kes soovib end töötuna registreerima, peab taotlust esitades valima e-töötukassas ka esimese nõustamise aja. Töötuks registreerimisel tekkis takistus seetõttu, et broneerimissüsteemis pakutud nõustamisaeg ei sobinud inimesele ning ta ei valinud seda aega.

Sellest juhtumist selgus, et töötuks registreerida soovivad inimesed ei saanud Eesti Töötukassale teada anda, kui broneerimissüsteemi pakutud ajad neile ei sobinud. Pärast seda, kui õiguskantsleri nõunik Eesti Töötukassaga ühendust võttis, otsustas Eesti Töötukassa olukorra lahendamiseks e-töötukassa süsteemi täiendada. Nüüd kuvatakse esmakohtumise aja broneerimisel selgitus, mida tuleb teha juhul, kui inimene ei leia endale sobivat nõustamisaega.

Õiguskantslerilt palus abi töötuna registreeritud inimene, kes leidis, et ta oli tasemeõppes osalemise toetusest ebaõiglaselt ilma jäetud. Õiguskantsler soovitas Eesti Töötukassal inimeselt vabandust paluda ja selgitada talle, kuidas ta saaks Eesti Töötukassa abiga uuesti õppima asuda. Samuti leidis õiguskantsler, et Eesti Töötukassal tuleks edaspidi sarnastel juhtudel selgitada välja tegelikud asjaolud, arvestada inimese tahet ning rakendada asjassepuutuvaid õigusnorme nende eesmärgist lähtudes.

PEATÜKK

# Töö ja tervis




Vilen Künnapu. Maja kõrbes. Akrüül lõuendil. 2025

Õiguskantslerilt küsitakse üsna sageli, mida peaks tegema rahulolematu patsient, kellel pole õnnestunud lahendada vaidlust tervisekeskuse või haiglaga ehk tervishoiuteenuse osutajaga.

Osaliselt võib see olla tingitud 2024. aasta 1. novembril jõustunud tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadusest, millega kehtestati nn patsiendikindlustus. Uue seaduse rakendamise käigus on tekkinud eelkõige süsteemi rahastamise kohta küsimusi ka meedikutel ja tervishoiuasutustel.

Varem patsientide kaebusi lahendanud tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjon lõpetas avalduste vastuvõtmise 31. oktoobril 2024. Sellest tulenevalt pole patsientidele päris selge, kuhu nad peaksid pöörduma kõigi nende küsimustega, mis jäävad väljapoole patsiendikindlustuse raame. Samuti tuntakse muret, et puudub tõhus võimalus tekkinud erimeelsusi kohtuväliselt lahendada. Pole ka selge, millal ja kui suures ulatuses teeb Terviseamet järelevalvet tervishoiuteenuste kvaliteedi üle.

Alati pole inimeste rahulolematus seotud võimaliku raviveaga, vaid arsti ja patsiendi vaheliste erimeelsustega. Loodetakse, et õiguskantsler saab need erimeelsused lahendada, kuid sellist voli õiguskantsleril paraku pole.

Enamasti on seesuguste kaebuste ajendiks asjaolu, et arst pole abivajajat ära kuulanud või mõistnud. Arusaadavalt on ravivigade vältimine kõige tähtsam, kuid niisama oluline on, et meedikud suhtuksid patsienti ja tema lähedastesse kui võrdsetesse partneritesse. (Vaata lähemalt õiguskantsleri veebilehel avaldatud artiklit „Tervishoiutöötaja ja patsiendi suhtlemise kvaliteet kui patsiendiohutuse tagatis“.)

# Tervishoid

**Kohustuslik vastutuskindlustus**

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas on õiguspärane, et tervishoiuteenuse osutajatele kehtestatud kohustusliku vastutuskindlustuse kindlustusmakse ei ole kooskõlas tervishoiutöötaja palga ja töö riskitasemega. Avaldaja selgitas, et Tervisekassa kompenseerib oma lepingupartneritele osaliselt kohustuslikud kindlustusmaksed, kuid need tervishoiuteenuse osutajad, kes pole Tervisekassa lepingupartnerid, ei saa seda võimalust kasutada.

Õiguskantsleri selgituse kohaselt ei saa öelda, et tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (TOKVS) sätted oleksid põhiseadusvastased. Vastutuskindlustuslepingu sõlmimise nõudega on soovitud vältida tervishoiuteenuse osutajatega seotud kohtuvaidlusi, mis on kulukad ja võivad kesta pikka aega. Riigikogul on õigus teha poliitilisi valikuid, kuidas kindlustamist korraldada: kas näiteks riikliku fondi või eraettevõtete kaudu.

Kuigi võib tunduda ebaõiglane, et Tervisekassa hüvitab kindlustusmakseid vaid oma lepingupartneritele, on selline lahendus siiski põhjendatud. Tervisekassa eesmärk ei ole rahastada kõiki tervisehoiuteenuse osutajaid. Tervisekassa korraldab tervishoiuteenuseid ravikindlustatutele ja selleks sõlmib ta vajalikud lepingud tervishoiuteenuste osutajatega.

Õiguskantsler selgitas inimesele, et tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus on kehtinud alles üsna lühikest aega ning pole veel selge, kuidas see turuosalisi ja teenuste kättesaadavust mõjutab. Riigikogu on ette näinud, et

Sotsiaalministeerium hindab hiljemalt 2029. aasta 1. jaanuariks kohustusliku vastutuskindlustuse rakendamise mõju ja tulemusi, ning teeb vajaduse korral ettepanekud sätete muutmiseks (TOKVS § $27^1$).

## Patsientide ohjeldamise selged reeglid

Lähtudes õiguskantsleri poole pöördunud meedikute kirjadest ja õiguskantsleri kontrollkäikudel nähtust, juhtis õiguskantsler 2023. aastal Sotsiaalministeeriumi tähelepanu sellele, et patsientide ohjeldamise reegleid tuleb täiendada. Nimelt reguleeris seadus psühhiaatrilist abi saava patsiendi ohjeldamist, kuid puudusid selge õiguslik alus ja ühtsed nõuded olukordadeks, kus mõne teise valdkonna arstil või õel tuleb patsienti ohjeldada, et tagada arstiabi andmise ajal tema enda või teiste inimeste ohutus. Patsiendi ohjeldamise vajadus võib tekkida nii kiirabibrigaadil kui ka eriarstidel.

Õiguskantsler rõhutas, et sedavõrd intensiivne põhiõiguste piirang peab põhinema selgel seadusel, mis kaitseb nii patsiendi kui ka haigla personali õigusi.

Riigikogu võttis 2026. aasta kevadel vastu tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muudatused. Seadusega sätestati reeglid, kuidas ja mis tingimustel tohivad meditsiinitöötajad ohjeldusmeetmeid kasutada.

Ohjeldamine on lubatud vältimatu abi, kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja statsionaarse õendusabi osutamise ajal üksnes juhul, kui otsustusvõimetu patsiendi käitumine kujutab otsest ohtu tema enda või teiste elule või tervisele ning leebemad abinõud ei ole tulemust andnud. Seadus lubab kasutada füüsilist, mehaanilist ja ravimitega ohjeldamist, sätestab otsustamise korra, pideva jälgimise ja dokumenteerimise kohustuse ning nõuab, et ohjeldamine oleks ohu suhtes proportsionaalne, kestaks võimalikult lühikest aega ega katkestaks patsiendi ravi.

Seadusemuudatusega lahendati õiguskantsleri tõstatatud probleem: loodi selged ohjeldamise alused, suurendati patsientide õiguste kaitset ning anti meditsiinitöötajatele õigusselgus.

## Inimese väljaarvamine perearsti nimistust

Õiguskantsleril tuli tegelda ka kaebusega, mille kohaselt patsient oli perearsti nimistust välja arvatud, ilma et talle oleks sellest teatatud.

Inimene, kes ei ela enam Eestis ja kellel ei ole ravikindlustust, tuleb üldjuhul perearsti nimistust välja arvata. Võimalusel tuleks inimest sellest teavitada näiteks e-kirjaga meiliaadressil, mis on Tervisekassale teada. Kui Tervisekassal inimese andmeid ei ole, on erandina lubatud avaldada teade Ametlikes Teadaannetes. Seadus lubab avaldada selle otsuse Ametlikes Teadannetes ka siis, kui korraga tuleb perearsti nimistust välja arvata üle saja inimese.

Olukord, kus Tervisekassa kasutab otsusest teavitamiseks esimese ja ainsa võimalusena otsuse avaldamist Ametlikes Teadaannetes, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga. Selliselt avaldatud teade ei pruugi jõuda selle inimeseni, kes nimistust välja arvatakse.

Õiguskantsler soovitas Tervisekassal muuta perearsti nimistust väljaarvamise otsuse kättetoimetamise korraldust, kui Tervisekassal on olemas inimese andmed. Tervisekassa andis õiguskantslerile teada, et halduspraktikat muudetakse.

# Töösuhted

Töösuhete valdkonnas võib lõppenud ülevaateaastat nimetada puhkuste aastaks, sest õiguskantslerilt küsiti kõige rohkem erinevat liiki puhkuste ja puhkuse saamise tingimuste kohta. Samuti tuli õiguskantsleril anda hinnang alaealise töötaja tööaja korraldusele.

## Abiõpetaja puhkuse pikkus

Üks õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et lasteaia abiõpetajaid koheldakse võrreldes õpetajatega  põhjendamatult erinevalt, sest õpetajad saavad pikemalt puhata kui abiõpetajad. Samas teevad abiõpetajad suuresti samasugust tööd nagu õpetajad.

Õiguskantsler selgitas avaldajale, et riigil on  õigus kehtestada õpetajale ja abiõpetajale erineva pikkusega puhkus, näiteks erineva tööst taastumise või töötajate motiveerimise vajaduse tõttu. Sellise erineva kohtlemisega ei rikuta võrdse kohtlemise nõuet, mis on sätestatud põhiseadusega. Õpetaja töö sisu ja vastutus ei ole seaduse järgi samasugused, nagu on abiõpetaja töö ja vastutus. Nende ametikohtade töötajatele on kehtestatud ka erinevad kvalifikatsiooninõuded.

## Lapsepuhkuse kasutamine

Õiguskantslerilt küsiti ka lapsepuhkuse hüvitise kohta. Inimene selgitas, et Sotsiaalkindlustusamet võimaldas talle lapsepuhkuse hüvitist üksnes kümne päeva eest, ehkki ta on ainus lapse hooldusõiguslik vanem. Ta kirjeldas, et on samasuguses olukorras nagu need pered, kelle lapse teise vanema kohta registris andmed puuduvad või kelle teine vanem on surnud. Avaldaja palus õiguskantsleril hinnata, kas amet rakendab seadust õigesti.

Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet rakendab seadust õigesti. Töölepingu seaduse § 63 lõige 2 võimaldab teise vanema lapsepuhkuse üle kanda lapsepuhkust soovivale vanemale ainult siis, kui teine vanem on surnud või tema kohta pole registris andmeid. Võrdse kohtlemise nõudega ei ole vastuolus see, kui 20-päevast lapsepuhkust ei võimaldata neile vanematele, kes on omavahel kokku leppinud, et lapse hooldusõigus kuulub vaid ühele vanemale.

## Vanemapuhkuse ajal põhipuhkuse arvestamine

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik palus õiguskantsleril hinnata töölepingu seaduse (TLS) § 68 lõike 2 põhiseaduspärasust. Selle sätte järgi arvatakse põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka lisaks töötatud ajale veel ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud vanemapuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), aeg, kui töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS § 19 punktis 3 nimetatud juhul, ning muu aeg, milles osapooled on kokku leppinud.

Õiguskantsler leidis, et põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ei ole vastuolus töölepingu seaduse § 68 lõige 2 osas, mille järgi vanemapuhkusel olemise aega ei arvata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka. Põhipuhkus vabastab inimese tööandja juures töötamise kohustusest, kuid mitte perekondlikest ja muudest eraelulistest kohustustest. Tasustatud põhipuhkus on ette nähtud tööandja juures tehtavast tööst puhkamiseks.

## Töötaja asendaja õigused

Õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et töötaja asendaja õigused on seadusega kaitsmata, sest seadus ei sätesta tähtaega, millal tuleb asendajale teatada, et ajutiselt töölt eemal olev töötaja naaseb tööle. Peale selle ei anna seadus asendajale, kes peab töölt lahkuma, samasuguseid õigusi, nagu on koondatud töötajal (ette teatamine, ettevõtte

makstav koondamishüvitis).

Õiguskantsler selgitas avaldajale, et kuigi asendaja (üldjuhul tähtajalise töölepinguga töötaja) erinev olukord võrreldes tähtajatu töölepingu alusel töötava inimese olukorraga võib põhjustada meelehärmi, ei ole õiguskantsleril alust Riigikogult nõuda, et töötaja asendajal peavad olema samasugused õigused, nagu on tähtajatu töölepinguga töötajal.

Lapsehoolduspuhkusel viibiva töötaja asendamine tähtajalise töölepingu alusel on erand tavalisest töösuhtest. Selle töösuhte erinevust tuleb arvestada, kui asutakse tööle asendajana.

## Noorte töötamisele kehtestatud reeglid

Küsiti ka noorte töötamise reeglite muutmise kohta, täpsemalt muudatuse kohta, mis määratles  õppimiskohustuse töölepingu seaduse mõttes.

Õiguskantsleri hinnangul ei saa abstraktse normikontrolli tulemusena öelda, et töölepingu seadusega alaealiste tööajale seatud nõuded on selgelt vastuolus põhiseadusega. Põhiseadusele tuginedes ei ole võimalik öelda, mitu tundi peaks lubama eri vanuses noortel töötada koolipäeval, vabal päeval ja koolivaheajal või mitu tundi järjest peaks noor saama puhata.

Tööaja normid ei kohusta ühtki noort suurima lubatud koormusega töötama. Võib eeldada, et üldjuhul valib noor koos oma vanematega sellise töö ja töötamise tingimused, millega ta ei kahjusta oma tervist, heaolu, arengut ega hariduse omandamist. Noor ei saa töötada ilma seadusliku esindaja (lapsevanema või eestkostja) eelneva nõusolekuta või hilisema heakskiiduta.

Õiguskantsler märkis, et parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklist 7 tulenevad nõuded alaealiste tööajale ei ole nii konkreetsed, et oleks põhjust pidada Eesti töölepingu seaduses tehtud muudatusi hartaga vastuolus olevaks.

Sotsiaalharta täitmist hindab Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee, kes kontrollib riigi esitatud raporti põhjal, kas riik täidab hartaga võetud kohustusi. Eesti riigil tuleb sotsiaalharta artikli 7 täitmise kohta aru anda 2026. aastal. Seega annab Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee hinnangu sotsiaalharta artikli 7 täitmisele lähiaastatel.

PEATÜKK

# Linnad ja vallad



Brenda Purtsak. Tantsijad. Süsi, õli ja õlipulk lõuendil. 2025

Eesti põhiseadus tagab linnadele ja valdadele autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Riigikogu, valitsus ja ministeeriumid peavad järgima kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Mõistagi on ka linnad ja vallad kohustatud oma tegevuses kinni pidama põhiseaduse ja teiste seaduste nõuetest. Kohalik omavalitsus peab austama isikute põhiõigusi ja -vabadusi, säästma maksumaksja raha ning ajama asju ausalt. Demokraatliku Euroopa kohaliku omavalitsuse ühtsed aluspõhimõtted on kehtestatud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja selle lisaprotokollis.

Kohalik omavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu allasutus, samas pole ta ka nii-öelda riik riigis. Kohaliku omavalitsuse mõte seisneb kohaliku elu küsimuste lahendamises kogukonnana konkreetsele linnale või vallale sobival moel.

Riik peab omavalitsust toetama: asjad tuleb seada nii, et linnad ja vallad saaksid täita oma ülesandeid ning jätkuks raha kohaliku elu edendamiseks. Riik võib seaduse alusel panna linnadele ja valdadele ka riiklikke ülesandeid, ent nende täitmiseks tuleb anda riigieelarvest

piisavalt raha. Kohalik eelarve ja riigieelarve on eraldi eelarved.

Õiguskantsler aitas lõppenud ülevaateaastal lahendada mitmete linnade ja valdade sisemises töökorralduses tekkinud probleeme ning kontrollis, kas omavalitsuse kehtestatud määrused vastavad põhiseadusele ja seadustele. Samuti jälgis õiguskantsler, et linnad ja vallad täidaksid avalikke ülesandeid õiguspäraselt ega rikuks isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

## Sotsiaalvaldkonna ülesanded

Valdadel ja linnadel tuleb sotsiaalvaldkonnas täita olulisi avalikke ülesandeid. Samas napib inimesi ja raha, probleeme põhjustab erinevate huvide vahel tasakaalu leidmine jm. Ülesanded tuleb täita seaduse nõuete kohaselt, olgu siis tegu omavalitsusliku või riikliku ülesandega. See tähendab muu hulgas, et vallad ja linnad peavad end seadusemuudatustega kursis hoidma ja vastavalt muutma ka oma õigusakte.

Õiguskantsler pöördus 27. jaanuaril 2026 omavalitsuste poole märgukirjaga „Kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna ülesannete täitmine“. Selles märgukirjas käsitles ta lähemalt kolme kohaliku elu küsimust: vabatahtlikult makstavaid toetusi, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust ning hooldekodukoha korraldamise kohustust.

Kui omavalitsus on otsustanud maksta mõnd toetust või teha soodustust (lasteaiatasu soodustused, huviringide toetused, ranitsatoetus, kooli lõpetamise toetus jm), ilma et seadus seda nõuaks, on tegu vabatahtliku omavalitsusliku ülesandega. Sellised ülesanded võtab kohalik omavalitsus endale täitmiseks vabatahtlikult.

Omavalitsusel on vabatahtlike toetuste ja soodustuste saamise tingimuste määramisel avar kaalutlusõigus, ent see õigus pole piiramatu. Näiteks tuleb valdadel ja linnadel vabatahtlikult toetusi makstes arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet.

Õigusaktil, mille alusel ühtele inimestele toetust makstakse ja teistele mitte, peab olema mõistlik ja asjakohane (eluline) põhjus.

Enne toetuse maksmise tingimuste kehtestamist tuleb omavalitsusel läbi mõelda erandlikud olukorrad, muidu võib tulemus osutuda ebaõiglaseks. Kui näiteks toetust makstakse ainult sellele lapsele, kes on teatud aja vallas või linnas elanud, võib see panna põhjendamatult kehva olukorda orvu, kes on hiljuti asunud elama sugulaste juurde ega saa paratamatult seda tingimust täita. Samuti väärivad põhjalikku kaalumist olukorrad, kus huvitatud osapooleks on

puuetega lapsed või kärgperedes sirguvad lapsed.

Paindlikud toetuse maksmise tingimused võivad aidata probleeme vältida. Toetuse kehtestaja ei pruugi alati kõiki võimalikke erandjuhtumeid ette näha. Sellise kaalutlusõiguse andmisel tuleks volikogul kindlaks määrata ka kaalutluse eesmärk ja piirid.

Õiguskantsler on mitmel juhul palunud valdadel ja linnadel põhjendada, miks inimesi koheldakse erinevalt. Hea, et vallad ja linnad on kaasa mõelnud ning sageli ka määrusi muutnud, kui on selgunud, et erinevale kohtlemisele pole asjakohast põhjust.

1. septembril 2025 jõustusid seadusemuudatused, mille kohaselt tuleb valdadel ja linnadel korraldada suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust (sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-d 45¹-45⁴). Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et valdade ja linnade määrustes tuleb arvestada muutunud õiguslikku olukorda. Muidu võib juhtuda, et omavalitsuse hoolekandeabi käsitlev määrus piirab lapsehoiuteenuse saamise õigust rohkem, kui seadus lubab.

Suure hooldus- ja abivajadusega laps ei pea tingimata olema raske või sügava puudega laps. Seaduse kohaselt on see laps, kes vajab abi lastekaitseseaduse tähenduses ja kellele tuleb tema vaimse või füüsilise tervise seisundi tõttu pakkuda eakohasega võrreldes keskmisest enam hooldust, järelevalvet ja muud tuge (SHS § 45¹ lg 2).

Vallad ja linnad peavad pakkuma hoiuteenust ka üle 18-aastasele õppivale noorele. Kui laps saab 18-aastaseks, kuid jätkab õpinguid põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes, tagatakse talle hoiuteenus õppeaasta lõppemiseni (31. augustini) või õpilase koolist väljaarvamiseni. Samasuguse erandi näeb seadus ette siis, kui keskhariduseta laps osaleb Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigiasutuse statsionaarse õppega täienduskoolituse kursusel (vt SHS § 45¹ lg 4 ja rahastamise kohta SHS § 156 lg 3³).

Hoiuteenuse eesmärk ei ole lapsehoiuvõimaluse loomine ainult selleks ajaks, kui vanem töötab. Selle teenuse osutamisega soovitakse vähendada suure hooldus- ja abivajadusega lapse kasvataja hoolduskoormust, soodustada tema toimetulekut või töötamist ning toetada lapse heaolu ja arengut. Seaduse kohaselt on see teenus vajalik eelkõige õhtuti ja nädalavahetustel (SHS § 45¹ lg-d 1 ja 3).

Õiguskantsler palus valdadel ja linnadel vaadata kriitiliselt üle oma lapsehoiuteenust reguleerivad määrused ning viia need seadusega kooskõlla (vt ka Riigikohtu 19.12.2019 otsus asjas nr 5-18-7/8). Nende määrustega pistelisel tutvumisel on õiguskantsleri nõunikud märganud järgmisi probleeme:

- hoiuteenust osutatakse vaid raske või sügava puudega lastele;

- lapse vanusepiir on seatud madalamale, kui seadus ette näeb: näiteks on kehtestatud, et teenust osutatakse vaid lapse 18-aastaseks saamiseni või selle kalendriaasta lõpuni, mil laps saab 18-aastaseks;

- õigust hoiuteenusele piiratakse muul viisil, mis läheb seadusega vastuollu. Näiteks on kehtestatud, et teenust saab ainult see laps, kelle hooldusvajadus on ette nähtud rehabilitatsiooniplaanis; teenust osutatakse vaid tööpäeviti tööajal; teenusest jäetakse ilma pere, kus vanem saab vanemahüvitist.

Õiguskantsler tuletas valdadele ja linnadele meelde, et nad vaataksid üle ka hoiuteenuse kohta veebilehel jagatavad selgitused. Inimesed peavad saama teenuse kohta õiget ja selget teavet. Näiteks ei tohi veebilehel avaldada eksitavat teavet, et hoiuteenust osutatakse ainult alla 18-aastastele lastele.

Inimesele hooldekodu korraldamine, sealhulgas selle leidmine ja rahastamine, on olemuselt valdade ja linnade omavalitsuslik ülesanne. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi otsustab kohalik omavalitsus, millisesse hooldekodusse abivajaja koha saab (Riigikohtu otsus, 5-23-38/48, p 96).

Õiguskantsler on ka varem valdadele ja linnadele selgitanud, et sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt (§ 22¹ lg 1) peab kohalik omavalitsus katma hooldekodukoha hinnas sisalduvad hooldajate palgakulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud, koolituse ja supervisiooni kulud (edaspidi: hoolduskulud).

Inimese kanda jäävad majutus- ja toitlustuskulud ning muude teenuse osutamisega seotud kulud. Vajaduse korral tuleb kohalikul omavalitsusel aidata inimesel ka neid kulusid kanda (SHS § 16).

Neid kulusid, mida katab sotsiaalhoolekande seaduse järgi kohalik omavalitsus, inimene katma ei pea (Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48, p 94).

Sotsiaalkindlustusamet on avaldanud oma kodulehel linnade ja valdade kehtestatud hoolduskulude katmise piirmäärad. Kui võrrelda neid piirmäärasid hooldekodukohtade maksumusega, siis selgub, et mitme kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmäär ei võimalda

1) katta ühegi hooldekodu teenuse hinnas sisalduvaid hoolduskulusid või

2) anda inimesele hooldekodukohta koduvallas või -linnas ega mõnes muus inimese elukohast mõistlikus kauguses asuvas kohas nii, et vald või linn kataks täielikult hooldekoduteenuse hinnas sisalduvad hoolduskulud.

Põhiseaduse § 14 kohaselt peab kohalik omavalitsus tagama inimeste põhiõigused. Selleks tuleb tal täita seadusega kehtestatud nõudeid. Kui kohalik omavalitsus leiab, et Riigikogu loodud rahastamissüsteem ei võimalda tal seda teha, saab ta pöörduda kohtusse.

Inimeste põhiõiguste tagatust mõjutab ka see, milline on inimesele korraldatud hooldekodukoht. Kui kohalik omavalitsus korraldab abivajajale hooldekodukoha, peab see koht vastama seadusega kehtestatud nõuetele. Õiguskantsler on kontrollkäikudel täheldanud puudusi teenuse kvaliteedis. Aastate jooksul on hooldekodudes olukord küll järk-järgult paranenud, kuid sageli napib seal hooldustöötajaid.

Hooldekodu elanike heaolu sõltub paljuski sellest, kas hooldekodus töötab piisavalt vajalike oskustega inimesi. Kui töötajad on ülekoormatud, ei ole neil alati võimalik elanikele piisavalt tähelepanu pöörata, mistõttu võib hooldekodu elanike inimväärikus kannatada. Kindlasti tuleb tagada, et alati oleks tööl vähemalt minimaalselt nõutud arv hooldustöötajaid. Sotsiaalkaitseministri määruse kohaselt tuli need nõuded täita hiljemalt 1. juuliks 2026.

Õiguskantsler kontrollis, kas seadusega on kooskõlas Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine“ säte, mis kehtestas väljaspool kodu osutatava hooldekodu hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Õiguskantsler leidis, et see volikogu määruse säte on vastuolus sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetega 2-4 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1. Õiguskantsler tegi Räpina Vallavolikogule ettepaneku viia hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäär kooskõlla seadusega ning põhiseadusega.

Vald selgitas, et tasu peavad maksma vaid need hooldekodus viibijad, kes seda suudavad. Ülejäänud saavad hooldekodukoha eest maksmiseks sotsiaaltoetust. See seisukoht ei õigusta seaduse rikkumist.

Õiguskantsler leidis, et volikogul tuleb seada selline piirmäär, et inimene saaks sobiva hooldekodukoha kodu lähedal ning et tema kanda jäävad vaid seadusega ette nähtud kulud.

20. mail 2026 kehtestas Räpina Vallavolikogu väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmääraks 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Samasisulise ettepaneku tegi õiguskantsler 21. augustil ka Peipsiääre Vallavalitsusele, kes on hoolduskulu katmise piirmääraks kehtestanud 550 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

## Välireklaami paigaldamise kord

Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavolikogule 10.02.2026 ettepaneku tunnistada kehtetuks volikogu 19. aprilli 2019 määruse nr 9 „Välireklaami ja teabe paigaldamise korra“ muudatus, millega linn keelustas alates 1. jaanuarist 2026 polüvinüülkloriidi (PVC) kasutamise välireklaami teabepinna materjalina.

Linnavolikogu soovis PVC kasutamise keelamisega kaitsta keskkonda ja inimese tervist. Õiguskantsler jagas Tallinna muret PVC keskkonnamõju pärast ja tunnustas linna püüdlust säästa keskkonda ja inimeste tervist. Samas juhtis ta linnavolikogu tähelepanu sellele, et niisuguseid piiranguid saab kehtestada vaid kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja Euroopa Liidu õigusega, arvestades seejuures õigusloomele seatud menetlusreegleid.

Kuigi kohalik omavalitsus saab reklaamiseaduse § 13 alusel kehtestada välireklaami paigaldamise korra (nõuded välireklaami avalikustamise viisile ja kohale), ületab konkreetse materjali üldine keelustamine selle volitusnormi piirid. Niisuguse keelu kehtestamiseks peab olema selge seadusandlik volitus.

11. aprillil 2026 nõustus Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekus esitatud argumentidega ja tunnistas määruse nr 9 vaidlustatud sätte kehtetuks.

## Avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded

Korrakaitseseaduse § 59 lõige 1 annab volikogule õiguse üsna vabalt otsustada, millised avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded sätestada.

Õiguskantsler leidis, et haldusmenetluse seadusega ei ole kooskõlas Kehtna Vallavolikogu 22. oktoobri 2014 määruse nr 31 „Avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded“ säte, mille kohaselt võib vallavalitsus avaliku huvi või vältimatute asjaolude tõttu menetleda

avaliku ürituse taotlust 20 päevast lühema tähtajaga.

Volikogu eesmärk oli sätestada õiguslik alus, mis annaks avaliku ürituse korraldajale võimaluse esitada ürituse korraldamise taotlus mõnel juhul ka hiljem kui 20 päeva enne avaliku ürituse toimumist. Seda eesmärki säte paraku saavutada ei aidanud: sätte adressaadiks oli vallavalitsus, mitte ürituse korraldaja.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lõigete 2 ja 4 kohaselt tuleb kõik taotlused lahendada võimalikult kiiresti, austades seejuures menetlusosaliste õigusi. Taotluse lahendamiseks ette nähtud tähtaeg näitab pikimat aega, mis võib kuluda, kui taotlust kiiremini lahendada ei jõuta.

Kui ürituse korraldaja hilineb taotluse esitamisega, tuleb järgida HMS-is sätestatut. HMS § 34 reguleerib menetlustähtaja ennistamist. Selle paragrahvi lõike 1 kohaselt võib haldusorgan oma algatusel või menetlusosalise taotlusel tähtaja ennistada, kui menetlustähtaeg on mööda lastud mõjuval põhjusel. *Mõjuvad põhjused* on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb sisustada, lähtudes konkreetsest menetlusest.

Menetlustähtaja ennistamise põhjendatud taotluse võib esitada kahe nädala jooksul pärast menetlustoimingu sooritamist takistava asjaolu äralangemist (HMS § 34 lg 2).

Kehtna Vallavolikogu muutis määrust, viies sätte seadusega kooskõlla.

# Volikogu pädevus ja edasivolitamine

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud seadusega kooskõlas Rakvere Linnavolikogu 27. märtsi 2013 määrus nr 8 „Rakvere linnavolikogu esimehele, linnapeale ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele töötasude, lisatasude ja hüvitiste määramine“.

Volikogu ei saa jätta teisele organile, ametiasutusele ega ametiisikule otsustada seda, mis on seadusega antud tema pädevusse, kui õigusnorm ei anna volikogule edasivolitamise õigust (haldusmenetluse korral vt haldusmenetluse seaduse § 91 lõige 2). Rakvere Linnavolikogu oli aga määruses osaliselt loobunud oma pädevuse teostamisest linnapea kasuks, kes määras oma käskkirjaga hüvitise maksmise alused ja otsustas ka hüvitise suuruse üle.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lõike 1 punkti 19 kohaselt peab volikogu määrama vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustused ning otsustama teistele linnavalitsuse liikmetele

hüvitise maksmise ja selle suuruse. Sama lõike punkti 21 järgi on volikogu pädevuses volikogu esimehele ja aseesimehele töötasu ning hüvitise määramine.

Need pädevusnormid ei anna volikogule edasivolitamise õigust.

KOKS § 17 lõige 4 sätestab: „Volikogu esimehe ja aseesimehe ametikoht võivad volikogu otsusel olla palgalised. Volikogu palgalisele esimehele ja aseesimehele võib maksta vaid sellist lisatasu, hüvitist või muud tasu ning nende suhtes rakendada selliseid soodustusi, mis volikogu on oma kehtestatud korras sätestanud ja otsustanud.“ KOKS § 49 lõike $4^2$ kohaselt võib valitsuse liikme ametikoht volikogu otsusega olla palgaline. Vallavanemale ja linnapeale ning valitsuse liikmele võib tema volituste kestel maksta vaid sellist lisatasu, hüvitist või toetust ning rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu on sätestanud oma kehtestatud korras.

Rakvere Linnavolikogu muutis 17. juunil 2026 lisatasude ja hüvitiste määramist reguleerivaid sätteid, viies need seadusega kooskõlla.

# Volikogu töökorraldus

**Kohtla-Järve Linnavolikogu erakorralise istungi kokkukutsumine**

Õiguskantsler saatis Kohtla-Järve Linnavolikogule märgukirja, juhtides tähelepanu, et ei seadus ega Kohtla-Järve Linnavolikogu töökord ei anna volikogu esimehele õigust otsustada, kas vähemalt neljandiku volikogu koosseisu tõstatatud küsimus on kiireloomuline või mitte. Küsimus on kiireloomuline, kui selle tõstatab vähemalt neljandik volikogu koosseisust.

Alates 1. juulist 2026 kehtib KOKS § 43 lõige 4 järgmises redaktsioonis: „Volikogu esimees või aseesimees kutsub volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende esitatud küsimuste arutamiseks. Istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või aseesimees, arvestades volikogu töökorras sätestatut. Volikogu istung peab toimuma ühe kuu jooksul ettepaneku tegemise päevast arvates. Kui volikogu esimees või aseesimees volikogu istungit kuu aja jooksul kokku ei kutsu, kutsub istungi viivitamata kokku vähemalt neljandiku volikogu koosseisu kokku lepitud volikogu liige, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud nõudeid.“

**Saarde Vallavolikogu töökord: poolthäälte enamus ja volikogu liikmete häälte võrdsus**

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud mõned Saarde Vallavolikogu töökorra sätted seadusega kooskõlas (vt seisukohti „Saarde Vallavolikogu töökorra § 17 lõige 6“; „Saarde Vallavolikogu töökorra § 17 lõige 7“).

Õiguskantsler juhtis vallavolikogu tähelepanu, et volikogu töökord sisustab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 lõikes 5 sätestatud poolthäälte enamuse põhimõtte vääralt („Poolthäälte enamuse puhul peab volikogu istungil osalevatest volikogu liikmetest otsuse poolt hääletama rohkem kui on vastu ja/või erapooletuid“). Sellega kahjustatakse ka volikogu liikmete vaba mandaati ja demokraatia põhimõtet (põhiseaduse § 1 lg 1 ja § 10).

Häälteenamust reguleerib KOKS § 45 lõige 5, mis sätestab (01.07.2026 sõnastuses): „Volikogu otsustused tehakse poolthäälte enamusega. Käesoleva seaduse § 22 lõike 1 punktides 3, 4, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 18 ja 24 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 nimetatud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.“ Paragrahv 45 lõikes 6 ette nähtud juhul on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus. Isikuvalimiste puhul ei kehti KOKS § 45 lõikes 5 sätestatud poolhäälte enamuse nõue (KOKS § 47 lg-d $1^1$, $1^2$, $1^4$ ja $1^5$).

Poolthäälte enamusena KOKS-i mõttes tuleb mõista sellist hääletuse tulemust, kus otsustuse vastuvõtmise poolt on hääletanud rohkem volikogu liikmeid kui selle vastu. Poolthäälte enamuse arvutamisel võetakse aluseks hääletusel osalenud saadikute arv. Hääletustulemuse määramisel lähevad arvesse üksnes poolt- ja vastuhääled, mitte aga erapooletuks jäänute hääled. Kui vastuhäältele lisatakse juurde ka erapooletuks jäänute hääled, on tegu meelevaldse regulatsiooniga, mis kaotab erapooletuks jäämise sisulise erinevuse vastuhääletamisest. Riigikohus on öelnud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks (Riigikohtu 02.11.1994 otsus, III-4/1-6/94, p 1).

Saarde Vallavolikogu töökorras oli ka järgmise sõnastusega säte: „Kui hääletamise tulemusel jagunevad poolt- ja vastuhääled võrdselt, korraldatakse täiendav arutelu ja pärast arutelu kordushääletus. Kui ka kordushääletus ei anna tulemust, peatatakse eelnõu menetlemine ja kui see on ajaliselt võimalik, jätkatakse arutelu volikogu järgmisel istungil. Kui kordushääletus ei anna tulemust ja eelnõu ei ole võimalik tähtaegadest tulenevalt või muul mõjuval põhjusel järgmisel volikogu istungil arutada, siis otsustab hääletustulemuse volikogu esimehe antud hääl.“

Õiguskantsler leidis, et see vallavolikogu töökorra säte on vastuolus volikogu liikme mandaadi võrdse teostamise põhimõttega (PS § 12 lg 1), KOKS § 45 lõikega 5 ja õigusselguse põhimõttega (PS § 10 ja § 13 lg 2).

Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ja kehtib igaühe kohta (Riigikohtu 01.10.2007 otsus, 3-4-1-14-07, p 13). Siit tuleb ka nõue, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetel peavad olema võrdsed võimalused mandaati teostada ning võrdne õigus volikogu töös osaleda (vrd Riigikogu 02.05.2005 otsus, 3-4-1-3-05, p-d 14, 16, 17; 22.06.2023, 5-23-31/18, p 27; 02.11.2023, 5-23-37/6, p 53).

Volikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõte ei ole absoluutne. Kui volikogu esimehe häälele soovitakse anda suurem kaal kui volikogu liikme häälele, tuleb see sätestada seadusega (olulisuse põhimõte – põhiseaduse § 3 lg 1). KOKS-is pole omistatud volikogu esimehe häälele teiste volikogu liikmetega võrreldes suuremat kaalu. Seega ei saa seda teha ka volikogu. Kohaliku omavalitsuse volikogul kui põhiseadusorganil (põhiseaduse § 156) on küll enesekorraldusõigus, kuid ta peab seda teostama seaduslikult.

Kui (kordus)hääletusel saadakse võrdne arv volikogu liikmete poolt- ja vastuhääli, siis on väär käsitleda sellist olukorda nii, et hääletus ei ole andnud tulemust. Sellisel juhul ei ole otsustust vastu võetud.

Saarde Vallavolikogu muutis 16. aprillil oma töökorra vaidlusaluseid sätteid, viies need seadusega kooskõlla.

## Seisukohad Narva linna juhtimiskriisis

Poliitilise vastasseisu tingimustes tekkis ja süvenes Narva linnas 2026. aasta esimesel poolel juhtimiskriis.

Õiguskantsler on seisukohal, et õiglase töökultuuri saavad kujundada ennekõike volikogu liikmed ise, mõeldes ka tulevikule. Õiglast volikogu töö korraldamise tava aitab kujundada see, kui kujutletakse end nii umbusaldusavalduse adressaatide kui ka esitajate rolli. Menetluse korraldus peab tunduma õiglane igast vaatepunktist. See on ka ettenägelik, sest valitsusliidud muutuvad.

Õiguskantsler selgitas, et õigusnorme peab käsitlema eesmärgipäraselt ja süsteemselt. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 46 lõike 2 kohaselt tuleb umbusalduse avaldamise küsimus võtta volikogu järgmise istungi päevakorda, Seda sätet ei saa vaadelda

muudest sätetest isoleeritult. Arvestada tuleb ka istungi kokkukutsumist reguleerivaid KOKS-i ja volikogu töökorra sätteid (KOKS § 43 lg-d 1 ja 3; § 44 lg 5) ning tähtaja kulgemist reguleerivat tsiviilseadustiku üldosa seadust (§ 135 lg-d 1 ja 6).

Peale selle tuleb silmas pidada Riigikohtu seisukohta. Kohus on toonitanud, et KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud neljapäevase tähtaja järgimise nõue ei ole pelk formaalsus. See säte on kehtestatud selleks, et volikogu liikmed saaksid toimuvast istungist aegsasti teada. Nii antakse neile võimalus korraldada oma plaane ümber, et nad saaksid koguneda volikogu istungile ja valmistuda päevakorras olevate küsimuste aruteluks (Riigikohtu 02.07.2004 otsus, 3-4-1-16-04, punkt 16).

### Tartu linna 2026. aasta esimese lisaeelarve menetlus

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Tartu linna 2026. aasta esimese lisaeelarve menetlus toimus kooskõlas seadusega ja Tartu linna põhimäärusega.

Probleem seisnes selles, kas põhimäärus annab volikogu istungi juhatajale õiguse teha volikogule ettepanekuid hääletada omavahel sisuliselt seotud arvukaid muudatusettepanekuid koondatud kujul (n-ö plokkidena). Õiguskantsleri hinnangul annab Tartu linna põhimäärus istungi juhatajale sellise õiguse. Muidugi ei saa alahinnata menetlusreeglite tähendust demokraatlikule otsustusprotsessile. Taunida tuleb sellist lahendust, kui ühendatakse muudatusettepanekud, mis pole üksteisega sisuliselt seotud.

## Õiguskantsleri seisukohad muudes küsimustes

**Dokumentide registreerimise kohustus**

„Pöördumistele vastamine Nõo vallas“

„Dokumentide registreerimine“

**Ehituse valdkond**

„Elektriauto laadimistaristu rajamise kohustus ehitusseadustiku § 65¹ lõike 6 järgi“

„Kasutusloa andmine ehitusloa, detailplaneeringu ja haljastusnõuete eiramise korral“

„Ettepanek viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ kooskõlla põhiseadusega“

„Rae valla nõudmised ehitise kasutusloa taotlemisel“

„Kasutusteatise esitamine, kui ehitisteatisega ette nähtud tööd on tehtud osaliselt“

**Hea halduse tava järgimine**

„Märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas“

„Vee- ja kanalisatsiooniteenuse osutamine Maardu linnas“

„Vaidemenetluse, teabenõude ja selgitustaotluse lahendamise tähtaegade ületamine“

**Huviharidus ja -tegevus**

„Laste ja noorte huvitegevuse toetamine Saue vallas“

„Huvitegevuse ja huvihariduse toetuse määramise põhiseaduspärasus“

„Huvikoolis käimise toetuse tingimused“

**Jäätmehooldus**

„Ettepanek viia Rae valla jäätmehoolduseeskirja ehitusjäätmeid puudutavad sätted kooskõlla põhiseadusega“

**Kalmistuhaldus**

„Narva-Jõesuu kalmistute kasutamise eeskiri: kalmistutel teenuste osutamise luba ja ehitustööde tegemise leping“

**Kohalik maks**

„Parkimistasu tagastamata jätmine“

**Koolieelsed lasteasutused**

„Lasteaia kohatasu suurus“

„Lastehoiu ja lasteaia kohatasu Saue vallas“

**Koolitranspordi korraldamine**

„Koolitranspordi korraldamine“

**Lastekaitse**

„Kaebus lastekaitsetöötaja tegevuse peale“

**Munitsipaalkoolid**

„Isikuandmete töötlemine“

„Mõjutusmeetme rakendamine õpilase suhtes“

„Vaba koolikoht“

„Kooli hoolekogu moodustamise kord ja töökord“

„Hoolekogu sekretäri valimine“

**Parkimise korraldamine ja järelevalve**

„Parkimiskorraldus kortermajade juures“

**Planeerimise valdkond**

„Märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas“

„Parkmetsa raie Võru linnas“

„Ettepanek viia Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määrus nr 3 kooskõlla põhiseadusega“

„Ettepanek viia Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määrus nr 7 kooskõlla põhiseadusega“

„Ettepanek viia Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määrus nr 22 kooskõlla põhiseadusega“

„Ettepanek viia määrus kooskõlla põhiseadusega“

„Haapsalu linna uus üldplaneering ja varem kehtestatud detailplaneeringute kehtivus“

„Detailplaneeringu vastuvõtmisega viivitamine“

**Arvamused Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses**

„Täiendav arvamus asjas nr 5-25-67“

„Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-67“

„Seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6“

„Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-14“

PEATÜKK

# Kontrollkäigud



Tarrvi Laamann. Banaanikala. Akrüül ja print lõuendil. 2022 (fragment teosest)

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt kinnipidamiskohti, et hinnata, kas seal viibivate inimeste põhiõigused ja -vabadused on tagatud. Kontrollkäigud on osa ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise vastase konventsiooni fakultatiivprotokollist tulenevate riiklike ennetusasutuse ülesannete täitmisest.

Kinnipidamiskoht on selline paik, kus inimesed viibivad või võivad viibida avaliku võimu otsuse või nõusoleku alusel ning kust neil ei ole võimalik omal soovil lahkuda. Seega kontrollib õiguskantsler lisaks vanglatele ja politsei kinnipidamiskohtadele ka hoolekandeorganisatsioone, haiglate psühhiaatriaosakondi, ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajaid ja Kaitseväe väeosi, kus teenivad ajateenijad.

Eesti Kaitsevägi asus 2026. aastal rakendama plaani „Kaitsevalmidus 2027“, mis näeb ette, et Kaitseväe väljaõppeinstruktoritele hakatakse andma täiendavat väljaõpet: nad õpivad tundma uusi relvasüsteeme ja saavad uusi teadmisi väljaõppe korraldamise kohta. Sellega seoses vabastatakse instruktorid ajateenijatele väljaõppe andmisest ja vähendatakse tavapäraselt

ajateenistusse võetavate kutsealuste arvu. 2026. aastal kutsutakse ajateenistusse ligikaudu 1200 ajateenijat. 2027. aastal võetakse ajateenistusse taas tavapärane hulk kutsealuseid ehk kuni 4100 noort kahel korral aastas – talvel ja suvel. 2027. aastast hakkab kehtima ka ühtne 12-kuuline ajateenistus.

Selliste muudatuste käigus on oluline jälgida, et ajateenijaid koheldaks ajateenistuses alati inimväärikust austavalt. Seetõttu pööras õiguskantsler ülevaateaastal rohkem tähelepanu ajateenijate õigustele.

Riigikogu tegi olulisi muudatusi tervishoiuteenuste korraldamise seaduses. 1. juulil 2026 jõustunud seadusemuudatuste kohaselt on nüüd lubatud kasutada füüsilist, mehaanilist ja ravimitega ohjeldamist ka vältimatu abi, kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja statsionaarse õendusabi osutamisel. Ohjeldamine on lubatud üksnes juhul, kui otsustusvõimetu patsiendi käitumine kujutab otsest ohtu tema enda või teiste elule või tervisele. Seni tohtis patsienti ohjeldada ainult psühhiaatrilise abi osutamisel.

Õiguskantsler juhtis juba 2023. aastal Sotsiaalministeeriumi tähelepanu sellele, et muudes olukordades, kus arstiabi andmise ajal osutub vajalikuks patsienti tema enda või teiste inimeste ohutuse huvides ohjeldada, puudusid selleks selge õiguslik alus ja ühtsed nõuded. Seadusemuudatusega loodi väljaspool psühhiaatrilist abi arusaadavad ohjeldamise alused, ühtlasi suurendati patsientide põhiõiguste kaitset ja ka õigusselgust tervishoiutöötajatele.

2024. aastal kinnitas Euroopa Liit ulatusliku rände- ja varjupaigareformi, mille eesmärk on muuta rände haldamine liikmesriikides ühtsemaks, kiiremaks ja paremini toimivaks. Reform koosneb mitmest omavahel seotud õigusaktist, mis käsitlevad muu hulgas Euroopa Liidu välispiiril tehtavat inimeste taustakontrolli (*screening*), varjupaigamenetlusi, piiriületajate andmete kogumist, vastutuse jagamist liikmesriikide vahel ning kriisiolukordade lahendamist. Oluline osa reformist on põhiõiguste kaitse tugevdamine. Selleks peavad liikmesriigid looma sõltumatu seiresüsteemi, mis võimaldab jälgida, kas taustakontrolli menetluses järgitakse põhiõigusi, ning aitab ennetada põhiõiguste rikkumisi Euroopa Liidu välispiiril.

12. juunil 2026 jõustus uus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, millega anti õiguskantslerile ülesanne kontrollida põhiõiguste järgimist taustakontrolli menetluses ja piiril toimuvas varjupaigamenetluses. Õiguskantsler jälgib, kas menetlusi läbi viies peetakse kinni põhiõiguste kaitse nõuetest ning Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud tagatistest.

# Kaitsevägi

Õiguskantsler kontrollis möödunud ülevaateaastal Kaitseväe toetuse väejuhatuse tervisekeskust, Viru jalaväepataljoni ja mereväeüksusi ning analüüsis ajateenijate keelenõuet.

Kontrollkäikudel selgus, et eri soost ajateenijatel ei ole võimalik väeosade kasarmutubades privaatselt riietuda. Õiguskantsler palus tagada selleks sobivad tingimused, näiteks sirmi või kardina abil.

Ühtlasi soovitas õiguskantsler Kaitseväe toetuse väejuhatuse tervisekeskusel ja mereväeüksustel luua võimalused, et ajateenijad saaksid külla tulnud lähedastega kohtuda teenistuskoha territooriumil. Ta selgitas, et seaduse kohaselt on ajateenijatel õigus vähemalt kord kuus kohtuda teenistuskohas külalistega. Vajadust selliste kohtumiste järele kinnitasid ka vestlused ajateenijatega.

Kontrollitud väeosade ajateenijad olid Kaitseväes pakutava toiduga üldiselt rahul. Samas on mereväe Miinisadama üksustes ja Viru jalaväepataljonis ette tulnud olukordi, kus söögiaja lõpus sööklasse jõudnud ajateenijatele ei jätku piisavalt toitu. Õiguskantsler rõhutas väeosade juhtidele saadetud soovituses, et mõlema üksuse toitlustamise korraldust tuleb muuta, nii et toitu jätkuks kõigile ajateenijatele.

Õiguskantsler palus viia mereväe rannikukaitse allüksuste sisekorraeeskirja nõuded kooskõlla Kaitseväe vormikandmiseeskirjaga. Vormikandmiseeskirja kohaselt on ajateenijal lubatud habet kanda, kuid rannikukaitse allüksuste sisekorraeeskirja järgi oli ajateenijal habeme kasvatamine keelatud.

Õiguskantsler analüüsis Riigikogus vastu võetud, kuid presidendi välja kuulutamata jäetud kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) muudatuse kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Seadusemuudatuse kohaselt sooviti jätta kaitseväeteenistusest kõrvale kutsealused, kelle eesti keele oskus ei vasta B1-tasemele. Õiguskantsler leidis, et puuduliku eesti keele oskusega kutsealuste ajateenistusest kõrvalejätmine kuni vajaliku keeleoskuse omandamiseni tooks kaasa nende kutsealuste põhjendamatult soodsama kohtlemise.

# Hooldekodud ja psühhiaatriahaiglad

Õiguskantsler kontrollis ülevaateaasta jooksul nelja üldhooldusteenust osutavat hooldekodu ( SA Viljandi Haigla hooldekodu, MTÜ Paunküla Hooldekeskus, Elora Keila Haigla AS-i hooldekodu, SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus), kolme ööpäevaringset erihoolekandeteenust osutavat hooldekodu (MTÜ Maarjakodu, AS HKT Karula Kodu, AS HKT Sillamäe Kodu) ning kaht psühhiaatrilist ravi pakkuvat haiglat (Lõuna-Eesti Haigla AS psühhiaatriaosakond, SA Pärnu Haigla psühhiaatriakliinik).

Õiguskantsler tuletas mitmele üld- või erihoolekandeteenust osutavale hooldekodule meelde, et hooldustöötajad ja tegevusjuhendajad peavad oskama piisavalt hästi eesti keelt. Keelt oskamata võib hoolealuse seisundist arusaamine ja olulise info edastamine osutuda keeruliseks. Õiguskantsler palus hooldekodudel hoolitseda selle eest, et igas vahetuses oleks tööl vähemalt üks hoolealustega vahetult tegelev töötaja, kes oskab riigikeelt piisavalt heal tasemel.

## Üldhooldekodud

Üldhooldusteenuse osutamisel on üks olulisemaid dokumente hooldusplaan, kuna see kajastab inimese vajadust hooldus- ja tervishoiuteenuste järele. Kõigis kontrollitud hooldekodudes oli küll hooldusplaanide koostamise ja ülevaatamise töökorraldus kindlaks määratud, kuid õiguskantsler soovitas seda korraldust hoolikamalt järgida. Mõnes hooldekodus koostatud hooldusplaanid ei sisaldanud kogu nõutud infot või oli teenuseosutaja jätnud hooldusplaanid uuendamata.

Jäi silma, et SA Viljandi Haigla hooldekodus oli hästi korraldatud hooldustoimingute dokumenteerimine. Neis dokumentides olid välja toodud ka põhjused, miks hooldustoiming (näiteks hoolealuse pesemine) oli jäänud tegemata. Õiguskantsler pani hooldekodudele südamele, et kirja tuleks panna ka lamajate asendivahetuse korrad. Kehaasendit regulaarselt muutes on võimalik ennetada lamatisi, seetõttu tuleb korraldada hooldustoimingud nii, et inimene ei oleks kaua ühes asendis. Asendivahetuse kohta tehtud märkmetest saab jälgida, kas seda olulist toimingut on tehtud korrapäraselt.

Õiguskantsler rõhutas, et rohkem tuleb tähelepanu pöörata hubase elukeskkonna loomisele. Eriti oluline on koduse tunde kujundamine neis hooldekodudes, kus hooldatakse dementsuse diagnoosiga inimesi. See aitab suurendada hooldatavate turvatunnet.

Õiguskantsler tuletas hooldekodudele taas meelde inimeste privaatsuse kaitse vajadust. Hea oli näha, et mitmes hooldekodus kasutati mitmekohalistes tubades hügieenitoimingute tegemisel voodite vahel kardinaid või sirme. Kui elanik soovib, peab tal olema võimalik ka magamistoa ust seestpoolt lukustada.

Rõõmustas, et kõigis kontrollitud hooldekodudes oli tööl vähemalt üks tegevusjuhendaja, aga suuremates hooldekodudes ka kaks tegevusjuhendajat. Kahes hooldekodus oli elanikel võimalik kohtuda ka hingehoidjaga. Kui hooldekodusse on tööle võetud tegevusjuhendaja, aitab ta inimestel sagedamini õues käia, sest hooldajatel ei jätku selleks muude kohustuste kõrval sageli aega. Kindlasti tuleks kõigis hooldekodudes jälgida, et soovijad saaksid regulaarselt värskes õhus viibida. Mitmel hooldekodul soovitas õiguskantsler leida võimalusi, kuidas ka passiivsemaid inimesi rohkem tegutsema innustada.

Hea on see, et kõigis kontrollitud hooldekodudes viibis meditsiiniõde korrapäraselt kohal ja aitas inimeste tervisemuresid lahendada. Kontrollkäikudel osalenud arst märkis, et tuleks paremini läbi mõelda, kuidas anda õele infot hooldatavate tervise kohta sel ajal, kui ta pole hooldekodus. Väiksemaid puudujääke oli ravimite käitlemises. Õde peab regulaarselt kontrollima ravimite säilivusaegu ja kehtivusaja ületanud ravimid nõuetekohaselt hävitama.

## Hooldajate minimaalne arv

Hooldekodu pidaja soovis õiguskantslerilt selgitust, kuidas saab tõlgendada sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. a määruse nr 36 „Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele“ § 3. Arusaamatust tekitas määruse ja seletuskirja sõnastus, millega kehtestati, kui palju peab olema hooldekodus päevases vahetuses tööl hooldustöötajaid. Selgus, et Sotsiaalkindlustusamet oli andnud määruse seletuskirja põhjal teenuseosutajatele selgitusi, mis ei läinud kokku määruses sätestatuga, ja see tekitas segadust.

Õiguskantsler saatis Sotsiaalministeeriumile märgukirja, milles soovitas hoolitseda selle eest, et teenuseosutajad saaksid hõlpsasti aru, kuidas peab teenust osutama, et see vastaks kehtestatud nõuetele. Ta soovitas määruse § 3 sõnastust täpsustada. Sotsiaalkaitseminister muutis määrust, määruse § 3 hakkas muudetud kujul kehtima 10. juulil 2026.

## Ööpäevaringne erihooldusteenus

Ööpäevaringset erihooldusteenust osutavaid hooldekodusid kontrollides jäi mulje, et personal töötab suure koormusega ja tegevusjuhendajaid ei pruugi olla piisavalt, et saaks osutada kvaliteetset teenust. Hooldekodudes peaks pidevalt olema tööl nii palju tegevusjuhendajaid, et hooldatavatele saaks tagada vajaliku hoolitsuse ja järelevalve.

Erihooldusteenuse kvaliteet ei sõltu üksnes turvalisest elukeskkonnast, vaid ka sellest, kas inimestele on tagatud individuaalne tugi. Kui suur osa tegevusjuhendajate tööajast kulub hooldustoimingutele, siis jääb neil sellevõrra vähem aega hoolealuste tegevuse juhendamisele.

Hea on see, kui hooldekodu suudab pakkuda koduga sarnaseid elamistingimusi. Nii oli see korraldatud näiteks MTÜ Maarjakodus. Teenuseosutaja peab tagama, et inimestel oleks hooldekodus igakülgselt ohutu elada, ning hoolitsema ka hoolealuste põhiõiguste kaitse eest. Hooldekodude elanike liikumisvabadust ei või piirata seadusevastaselt, näiteks lukustades neid hooldekodu territooriumile või magamistuppa. Inimese põhiõigusi tohib piirata ainult seadust järgides, seda nõuet tuleb täita ka keerulise käitumisega inimestega tegeldes.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et kohtumääruse alusel ööpäevaringset erihooldusteenust saaval inimesel on õigus otsustada, kas ta soovib talle saadetud toiduaineid teistega jagada või mitte. Hooldekodu ei tohi kohustada hooldatavaid enda maiustusi teistele andma. Hoolealustel peab olema võimalik neile toodud toitu süüa omaette, kui nad seda soovivad.

## Psühhiaatriahaiglad

Õiguskantsler juhtis taas tähelepanu sellele, et psühhiaatriahaigla ei tohi piirata vabatahtlikult ravil viibivate patsientide liikumisvabadust. Kui vabatahtlikult ravil olevad patsiendid saavad osakonnast väljuda üksnes personali saatel, on tegemist liikumisvõimaluse piiramisega. Neile patsientidele tuleb tagada võimalus osakonnast omal soovil lahkuda. Kõik tahtevastase ravi juhtumid peab vormistama seaduse kohaselt.

Põhiõigusi tohib piirata ainult seaduslikul alusel ja seda tuleb arvestada ka psühhiaatrilise ravi osutamisel. Videovalvet võib kasutada ainuüksi nende patsientide palatites, kus selleks on selge ja põhjendatud vajadus. Arsti otsus videovalve kasutamise kohta tuleb dokumenteerida. Ka isikliku telefoni kasutamist ei tohi piirata ilma arsti põhjendatud otsuseta.

Mõlemas haiglas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud hoolikalt, kas ohjeldusmeetmeid rakendatakse õiguspäraselt ja kas need juhtumid ka dokumenteeritakse. Kõik toimunud ohjeldamised peavad olema korrektselt dokumenteeritud ning ohjeldamist võib rakendada üksnes tahtest olenematu ravi käigus ja seaduses sätestatud tingimustel. Näiteks SA Pärnu Haigla psühhiaatriakliinik korraldab ohjeldusmeetmete rakendamise ja dokumenteerimise kohta siseauditeid. Selline sisekontroll võimaldab jälgida, kas psühhiaatrilisel ravil viibivate inimeste põhiõigused on kaitstud.

Psühhiaatrilist ravi korraldades on oluline see, et ümbritsev elukeskkond toetaks ravi. Õiguskantsler soovitas muuta nii Lõuna-Eesti Haigla psühhiaatriaosakonna kui ka Pärnu Haigla psühhiaatriakliiniku olmetingimused hubasemaks ja rõhutas, et kodusema keskkonna saab luua ka psühhootilises seisundis patsientide ravimiseks. Samuti tuleks leida võimalusi mitmekesiste teraapia- ja mõtestatud vaba aja tegevuste pakkumiseks. Ravil viibivad patsiendid peaksid soovi korral saama kanda oma rõivaid.

# Vanglad

## Kontrollkäigud avavanglatesse

Lõppenud ülevaateaastal võttis õiguskantsler tähelepanu alla Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla avavangla kinnipidamistingimused.

Avavanglas saab kinnipeetav võimaluse harjutada enne vabanemist õiguskuulekat käitumist. Selleks on tal lubatud väljaspool vanglat tööl või õppimas käia, et ta võiks taastada ja tugevdada sidemeid ühiskonna ja perega. Kui inimesel on vabanemise järel elu- ja töökoht ning terved inimsuhted, on oluliselt rohkem lootust, et ta elab edaspidi õiguskuulekalt.

Õiguskantsler tõi esile, et avavanglas on märkimisväärselt paranenud info- ja sidetehnika kasutamise võimalused. Senisest suurem, kuid jätkuvalt kontrollitud ligipääs internetile võimaldab kinnipeetavatel õppida, tööd otsida ja paremini oma edaspidist elu korraldada. Kinnipeetavad saavad nüüd väljaspool vanglat viibides (nt tööl, koolis, kodukülastusel jne) kasutada vangla piiratud funktsioonidega mobiiltelefone. See on parandanud kinnipeetavate võimalusi suhelda vanglaga, pidada sidet oma lähedastega ning kutsuda vajaduse korral kiiresti abi (nt terviserikke korral kiirabi).

Kontrollkäikude tegemise ajal oli kõigis kolmes avavanglas üks töötav kinnipeetavate jaoks seadistatud statsionaarne arvuti. Õiguskantsler soovitas hankida selliseid arvuteid juurde, sest mõnikord võib korraga mitu inimest arvutit vajada (nt töö otsimiseks, õppimiseks).

Õiguskantsler soovitas Tallinna Vangla ja Tartu Vangla avavanglatel kaaluda võimalust võtta kasutusele raadiotelefonid, praegu kasutatakse neis vanglates seinale kinnitatud telefoniaparaate. Raadiotelefon võimaldab ühisruumis ringi liikuda ja telefonivestluseks sobivama koha valida. Viru Vangla avavanglas ongi kasutusele võetud raadiotelefonid.

Õiguskantsler tunnustas avavanglaid, et kinnipeetavatel lubatakse kindlaksmääratud tingimustel veeta aega oma lastega näiteks pargis, kinos, muuseumis või ujulas. See annab vanglas viibivale vanemale rohkem võimalusi oma lapsega tähendusrikkalt aega veeta ja suhteid tugevdada. Hea on ka see, et kodukülastustel olevat kinnipeetavat kontrollides arvestavad ametnikud, kas peres on lapsi ning püüavad teha kontrolle diskreetselt, pidades võimaluse korral silmas ka näiteks laste uneaega. Lastega peresid kontrollides on vanglaametnikud vahel kandnud ka erariideid. Oluline on see, et laste nähes ei käsitletaks vanglas viibivat lapsevanemat rõhutatult kinnipeetavana.

Argipäevadel toimuvate kodukülastuste ajal ei ole perel sageli võimalik kuigi pikalt koos olla, sest abikaasa ja lapsed viibivad suure osa ajast tööl või koolis. Seetõttu soovitas õiguskantsler avavanglatel kujundada kodukülastuste ajakava selliselt, et pered saaksid pikemalt koos aega veeta, näiteks lubada rohkem selliseid kohtumisi teha nädalavahetustel.

Õiguskantsler kiitis avavanglaid, et need on hankinud kokkusaamisruumidesse mugavamat mööblit, lauamänge, joonistamistarbeid ja mänguasju. Mugavad ja lapsesõbralikud ruumid toetavad laste heaolu, aitavad tugevdada peresidemeid ja soodustavad kinnipeetavate ühiskonda naasmist.

Õiguskantsler soovitas jätkata avavanglates kinnipeetavate tubadesse aknakatete paigaldamist, et inimeste privaatsus oleks piisavalt kaitstud ja et neil oleksid paremad magamistingimused.

Narkootiliste ainete tarvitamise tuvastamiseks on avavanglatesse varutud nii uriini- kui ka süljeteste. Seega peavad vanglad ka süljetesti usaldusväärseks ja sobivaks alternatiiviks uriinitestile. Uriiniproov antakse tualetis ning protseduuri jälgib valvur. See riivab tugevalt testitavate privaatsust ega ole ka protseduuri jälgivale teenistujale meeldiv. Arvestades seda, et avavanglad kasutavad erinevaid teste, võiks õiguskantsleri hinnangul anda kinnipeetavale

võimaluse valida tema privaatsust kõige vähem riivava lahenduse.

Kõigis kolmes avavanglas oli kontrollkäikude ajal eakamaid ja ka raskelt haigeid inimesi. Selliseid kinnipeetavaid on nii kinnistes kui ka avavanglates aina rohkem. Õiguskantsler soovitas avavanglatel leida lahendused, mis võimaldaksid voodihaigetel ja liikumisraskustega kinnipeetavatel vajadusel kiiresti abi kutsuda. Näiteks võiks voodi lähedale paigutada häirenupu või pakkuda inimesele randmele kinnitatavat häirenuppu. Õiguskantsler palus ühtlasi jätkata eakamate kinnipeetavate arvutioskuse parandamist, pakkuda inimeste vajadustele ja oskustele vastavaid tegevusi ning koolitada vanglateenistujaid, et need oskaksid võimalikult varakult märgata eakamate kinnipeetavate terviseprobleeme (näiteks neurodegeneratiivsete haiguste sümptomeid ja vaimse tervise probleeme).

Kontrollkäikude ajal oli avavanglates mitmeid kinnipeetavaid, kellel puudus Eestis kehtiv elamisluba. Elamisloata inimene ei saa kasutada mitmeid ühiskonda naasmist toetavaid teenuseid (nt osaleda Eesti Töötukassa korraldatud keeleõppes, kursustel, saada karjäärinõustamist ja tööpakkumisi) ega valmistuda vanglast vabanemiseks. Elamisloa taotluse esitamise takistused või taotluse pikaajaline menetlemine võib viia olukorrani, kus inimene vabaneb vanglast, kuid tal pole elamisluba ja seega pole tal ka võimalust seaduslikult tööle asuda, elukohta registreerida või kasutada talle vajalikke avalikke teenuseid.

Õiguskantsler rõhutas, et selline olukord ei aita kaasa vangistuse eesmärkide saavutamisele, samuti võib see suurendada korduvkuritegevuse riski. Õiguskantsler palus Justiits- ja Digiministeeriumil, Politsei- ja Piirivalveametil ning Siseministeeriumil koos analüüsida, kas Eestis kehtivad õigusaktid ja asutuste töökorraldus on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Neil asutustel tuleks leida lahendused, mis toetaksid välismaalastest kinnipeetavate edukat taasühiskonnastamist.

## Kirjapaberi väljastamine

Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav kaebusega, et tal ei ole Tallinna Vangla kodukorras sätestatud tingimuste tõttu võimalik saada kirjapaberit, mistõttu ei saa ta vajaduse korral õigeaegselt kirjutada õiguskantslerile, vanglatele, Presidendi Kantseleile, prokuratuurile, uurimisasutusele, vanglakomisjonile ja kohtule.

On ilmne, et kui kirja kirjutamiseks pole paberit, muutub sisutühjaks kinnipeetava õigus saata nendele adressaatidele kirju *vangla kulul*. Peale selle võib kirjapaberi puudumine soodustada asjade laenamist teistelt kinnipeetavatelt ja seeläbi ka sõltuvussuhteid kinnipeetavate vahel.

Õiguskantsler palus Tallinna Vanglal kaaluda kirjapaberi väljastamist puudutavate kodukorra punktide (14.1.7 ja 14.1.8) ülevaatamist. Sama soovitus läks ka Tartu Vanglale ja Viru Vanglale, sest ka nende vanglate kodukordades on samasugused sätted.

## Kirja avamine vanglas

Kinnipeetav palus õiguskantsleril kontrollida, kas Viru Vanglal oli õigus avada kirja, mis saadeti talle Õiguskantsleri Kantseleist. Arvestades vangla selgitusi ning õiguskantslerile saabunud sarnaseid pöördumisi, oli õiguskantsleril alust arvata, et tegemist ei olnud üksikjuhtumiga, vaid viimasel ajal levinud tavaga.

Õiguskantsler tuletas vanglale meelde, et seaduse järgi ei tohi vangla kinnipeetava kirja avada, kui see kiri on tulnud kaitsjalt, advokaadist esindajalt, prokuratuurilt, kohtult, õiguskantslerilt või Justiits- ja Digiministeeriumilt. Sellised kirjad antakse kinnipeetavale üle suletud ümbrikus. Riigikogu on pidanud vajalikuks tagada niisuguse kirjavahetuse konfidentsiaalsus. Vangla argument, et kirjad tuleb avada julgeoleku tagamise eesmärgil, pole piisav alus seadusega ette nähtud õiguse rikkumiseks.

Õiguskantsler leidis, et Viru Vangla ei käitunud õigesti, kui avas õiguskantsleri poolt kinnipeetavale saadetud kirja. Ta palus vanglal hoiduda kirjade avamisest, mille on kinnipeetavale saatnud kaitsja, advokaadist esindaja, prokuratuur, kohus, õiguskantsler või Justiits- ja Digiministeerium.

## Interneti kasutamine

Õiguskantsler esitas Riigikohtule arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, mis puudutas kinnises vanglas karistust kandvate kinnipeetavate ligipääsu Maksu- ja Tolliameti (MTA), Justiits- ja Digiministeeriumi (JDM), Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning Eesti teabevärava eesti.ee veebilehtedele.

Õiguskantsler leidis, et neil veebilehtedel avaldatav teave kajastab riigiasutuste tegevust ja on mõeldud üldiseks kasutamiseks. Sellise teabe saamine on igaühe põhiõigus. Veebilehed on praegu peamine kanal, mille kaudu riigiasutused üldsusele teavet jagavad. Teabenõudega veebilehel oleva info küsimine ei ole kinnipeetava jaoks lihtne ega tõhus ning võib talle kaasa tuua märkimisväärse rahalise kulu. Asutustele võib aga selliste teabenõuete täitmine (suuliselt või kirjalikult) kujuneda liialt koormavaks.

Ühiskonna turvalisus on väga kaalukas hüve, ent vaidlusalustele veebilehtedele juurdepääsu piiramine ei ole õiguskantsleri hinnangul mõõdukas vahend, kuidas seda saavutada. Tänapäeva tehnoloogia võimaldab kinnipeetavate interneti kasutamisega kaasnevaid ohte küllalt tõhusalt maandada. Turvariske võivad aidata vähendada ka korralduslikud meetmed. Kui anda neile veebilehtedele ligipääs kinnipeetava taotluse alusel ja statsionaarses arvutis, annaks see vanglale parema ülevaate, kes ja millal veebilehti külastas. Eeldatavasti oleks nii lihtsam kontrollida võimaliku väärkasutuse kahtlusi. Sellise muudatusega kaasnevaid kulusid hinnates tuleb arvestada mitte üksnes vahetut rahalist kulu, vaid ka pikemaajalist mõju ühiskonna turvalisusele ning kordusvangistusega seotud kulusid.

Riigikohus oli õiguskantsleriga sama meelt ning tunnistas 17. juunil 2026 otsusega nr 5-26-16 vangistusseaduse § $31^1$ ja justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § $52^1$ lõike 1 osaliselt Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks.

## Surmajuhtumid vanglates

Õiguskantsler hindas, kuidas vanglateenistus on uurinud vanglates aasta jooksul (01.09.2024−01.09.2025) aset leidnud viie surmajuhtumi asjaolusid. Vanglate sisekontrolli osakonna töötajad uurisid surmajuhtumeid tõhusalt ning andsid vanglatele surmajuhtumite ärahoidmiseks asjalikke soovitusi. Vanglateenistus on teinud surmajuhtumite ennetamiseks koostatud juhendeid täiendades head tööd.

Õiguskantsler rõhutas, et videovalve all olevaid inimesi, kes on rahutud ja endale ohtlikud, tuleb hoolsamalt jälgida. Vanglates tuleb sisse seada kambrid, kus rahutul ning endale ohtlikul inimesel oleks turvaline ja ohutu olla. Vanglad peavad hankima ka ohutut voodivarustust, mida saab vajadusel anda suitsiidsetele inimestele.

Õiguskantsler märkis taas, et vanglad ja vanglates töötavad tervishoiutöötajad peaksid paremini läbi mõtlema, kuidas tagada üksikvangistuses viibijate ja suitsiidsete inimeste igapäevane jälgimine ning sisuline inimlik suhtlus nendega. See võib aidata probleeme aegsasti märgata ja ennetada kõige raskemaid tagajärgi.

## Vangla väljarentimine

Õiguskantsler on jälginud Justiits- ja Digiministeeriumi plaani rentida osa Tartu Vanglast Rootsis vanglakaristuse saanud inimeste kinnipidamiseks. Õiguskantsleri nõunik kordas 24. märtsil 2026. a peetud Riigikogu õiguskomisjoni istungil, et Eesti kinnipeetavate õigused

peavad olema vähemalt sama hästi tagatud kui Rootsist siia toodavate vangide omad, arvestades Eesti põhiseadust, seadusi ja rahvusvahelisi kohustusi.

Kui selgub, et Rootsi kinnipeetavate puhul piisab leebematest mõjutusmeetmetest ning samal ajal tagatakse ka nende turvalisus ja tõhus taasühiskonnastamine, ei pruugi Eesti kinnipeetavate suhtes rakendatavad rangemad piirangud olla vajalikud ega proportsionaalsed. Tuleks vältida olukorda, kus vangistusseaduse muutmise küsimused jäetakse kohtu lahendada, sest see venitab protsessi ning koormab kohtuid põhjendamatult. Justiits- ja Digiministeerium peaks vajalikud seadusemuudatused ise algatama, ootamata selleks kohtute suuniseid.

Vangla väljarentimine ei tohi ohtu seada Eesti siseturvalisust selle kõige laiemas mõttes. Ei tohiks tekkida olukorda, et välisvangide valvamise tõttu jääb teistes Eesti vanglates ametnikke ja vanglas töötavaid spetsialiste (sh tervishoiutöötajaid) veelgi vähemaks või suunduvad välisvange valvama töötajad teistest jõustruktuuridest, kus inimesi samuti napib.

Õiguskantsleri nõunik juhtis istungil tähelepanu ka sellele, et tuleks hoolikalt läbi mõelda postisaadetisi puudutava lepingu artikli (art 29) sisustamine. Lepingu alusel sõlmitava koostöömemorandumi lahendus ei tohi minna vastuollu põhiseaduse §-s 43 tagatud sõnumisaladuse kaitse kohustusega. Eesti ei tohiks ise kohtu loata postisaadetisi läbi vaadata ega aidata kaasa ka postisaadetiste läbivaatamisele Rootsis.

Riigikogu ratifitseeris Eesti ja Rootsi vahelise vanglakaristuste täideviimise kokkuleppe 10. juunil 2026 ning Vabariigi President kuulutas selle välja 25. juunil 2026.

Õiguskantsleril on kohustus regulaarselt kontrollida ka vanglarendi alusel välisriigist saabuvate kinnipeetavate kinnipidamistingimusi ja kohtlemist Eestis. Selle kohustuse näevad ette õiguskantsleri seaduse § 1 lõige 7 ja § 27 ning piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli artikkel 3. Selle ülesande täitmiseks tuleb õiguskantsleri eelarvesse ette näha täiendav eraldis kontrollkäikude, koolituste ja võimaliku rahvusvahelise suhtluse ja aruandluse tarbeks.

# Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskohad

Õiguskantsleri poole pöördus abielupaar, kellel keelati Tallinna Lennujaamas riiki sisenemine. Selle asemel et lubada neil oodata 15 tunni pärast toimuvat tagasilendu lennujaama transiiditsoonis, viidi abikaasad Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo kinnipidamiskeskusesse. Sõidu ajaks paigutati üks neist politseibussi trellitatud kambrisse. Kinnipidamiskeskuses otsiti abikaasad ja nende asjad läbi ning nad paigutati eraldatud lukustatud ruumi teineteisest eraldi. Neil ei olnud võimalik kinnipidamiskeskuses kasutada oma asju, sealhulgas pagasit ega mobiiltelefone.

Avaldajad leidsid, et nende hoidmine vanglataolistes tingimustes oli ebavajalik ja ülemäärane. Mõlemad olid tagasilennuga nõus ega osutanud PPA ametnikele vastupanu. Ka õiguskantsleri kogutud dokumentidest ei nähtunud, et kumbki abikaasadest oleks püüdnud oma tagasisaatmist takistada või et nende käitumine oleks olnud väljakutsuv. Samuti ei viidanud kogutud teave sellele, et abielupaar oleks taotlenud varjupaika või et nad oleksid tagasilendu oodates vajanud hoolikamat järelevalvet terviseseisundi või muude asjaolude tõttu.

Õiguskantsler sai 2026. aastal veel ühe sarnase sisuga pöördumise, kui PPA keelas lennujaamas ühel välismaalasel riiki sisenemise. See viitab, et tegemist ei olnud üksikjuhtumiga, vaid PPA tavapärase välisamaalaste kinnipidamise korraldusega.

Õiguskantsler saatis juba 2022. aastal PPA-le soovituse, milles ta palus, et Tallinna Lennujaamas riiki sisenemiskeelu saanud välismaalaste kinnipidamise korraldus viidaks kooskõlla rahvusvaheliste organisatsioonide standardite ja põhimõtetega. PPA nõustus toona õiguskantslerile antud vastuses, et piiril sisenemiskeelu saanud välismaalasel peaks olema võimalik oodata oma tagasilendu 24 tunni jooksul üldjuhul lennujaama transiiditsoonis. PPA märkis vastuses, et võib osutuda vajalikuks täpsustada väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust.

Avaldajate pöördumisi läbi vaadates oli selge, et PPA ei ole õiguskantsleri soovitust arvestanud ning riiki sisenemiskeelu saanud välismaalaste kinnipidamise korraldust ei ole muudetud.

Õiguskantsler kordas varem antud soovitust, mille järgi peaks lennujaamas riiki sisenemiskeelu saanud välismaalaste paigutamine kinnisesse asutusse jääma erandlikuks meetmeks. See tähendab, et riigid peavad looma ja rakendama kinnipidamise asemel teistsuguseid lahendusi (nn *non-custodial measures*). PPA on oma kinnipidamiskoha

tööjuhendis kehtestanud kuue tunni piiri. On selge, et kui välismaalane viiakse juba kuue tunni möödumisel lennujaama transiiditsoonist kinnipidamiskeskusesse, ei arvestata seejuures inimese olukorda.

Õiguskantsler osutas, et kinnipidamiskeskusse või lennujaama PPA kinnipidamiskambritesse paigutamise asemel oleks saanud avaldajad transiiditsoonis võrdlemisi vabalt ringi liikuda, omavahel suhelda ja kasutada oma sidevahendeid (mobiiltelefoni, sülearvutit jms) muu hulgas tagasilennu korraldamiseks. Soovi korral oleks neil olnud võimalik käia ka kohvikus ning teha transiiditsoonis olevast kauplusest või müügiautomaatidest sisseoste. Avaldajad oleksid sel juhul olnud tavareisijatega üsna sarnases olukorras, sest ka tavareisijal tuleb vahel oodata lennuki väljumist rohkem kui kuus tundi.

Õiguskantsler pidas küsitavaks ka seda, kas välismaalase viimine kinnipidamiskeskusesse sel juhul, kui tagasilend ei toimu kuue tunni jooksul, on PPA ressursside kasutamise seisukohast otstarbekas. See eeldab muu hulgas välismaalase transportimist kinnipidamiskeskusesse ja tagasi lennujaama, mis kulutab kinnipidamiskeskuse ametnike tööaega, sest inimene tuleb vastu võtta ja temaga tegelda.

## Kuressaare arestimajja paigutamine

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes kaebas, et ta pidi Lääne prefektuuri Kuressaare arestimaja kambris viibima ligikaudu 13 tundi videovalve all üksnes aluspesu, särgi ja sokkide väel. Ta selgitas, et pärast kinnipidamist ei antud talle ka koopiat läbiotsimise protokollist ega nimekirja hoiule võetud asjadest.

Õiguskantsler leidis, et politsei rikkus kinnipeetu õigusi, kuna ei andnud talle läbiotsimise protokolli koopiat ega hoiule võetud esemete nimekirja. Need dokumendid tuleb kinnipeetule seaduse järgi üle anda sõltumata sellest, kas ta neid eraldi taotleb. Dokumentide väljastamisega antakse inimesele võimalus kontrollida, millised esemed on temalt ära võetud, ning vajaduse korral oma omandiõigust kaitsta.

Õiguskantsler leidis veel, et politsei ei taganud inimese väärikust austavat kinnipidamist. Inimeselt võeti turvakaalutlustel püksid ära, kuid sobivaid rõivaid asemele ei pakutud, mistõttu pidi ta kogu kinnipidamise aja olema kambris aluspesu väel. Õiguskantsler rõhutas, et kuigi siseministri määruse nr 21 „Arestimaja sisekorraeeskiri“ § 39 võimaldab julgeoleku tagamiseks võtta ära esemeid ja riideid, millega saab tekitada endale vigastusi, tuleb samal ajal tagada, et inimese kinnipidamisel austataks tema väärikust, nagu sätestavad

põhiseaduse § 18, väärteomenetluse seadustiku § 6 ning vangistusseaduse § $4^1$ lõige 1.

Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul koheldakse inimest alandavalt, kui ta paigutatakse arestikambrisse ilma riieteta või üksnes aluspesu väel. Õiguskantsler viitas piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee soovitustele, mille järgi tuleb enesevigastamise ohu korral anda inimesele vajaduse korral rebenemiskindlad rõivad, mitte jätta teda kambrisse alasti või aluspesu väele.

Õiguskantsler soovitas Politsei- ja Piirivalveametil hankida kõikidesse arestimajadesse ja ajutise kinnipidamise kambritesse piisavalt ohutuid asendusrõivaid. Neid saab inimesele anda siis, inimese enda rõivad tuleb turvakaalutlustel ära võtta.

PEATÜKK

# Võrdne kohtlemine



Tarrvi Laamann. 8. Akrüül ja trükk lõuendil. 2018

Lõppenud ülevaateaastal esitati õiguskantslerile kokku 72 võrdse kohtlemise ja võimaliku diskrimineerimisega seotud pöördumist.

Umbes pooled neist avaldustest (39) puudutasid üldist võrdsuspõhiõigust ehk põhiseaduse § 12 lõikest 1 tulenevat kohustust kohaldada seadusi kõikide isikute suhtes ühtemoodi. Näiteks küsiti, kas õigusaktidega sätestatud puhkuse kestus võib sõltuda töötaja kvalifikatsioonist või kas pensioni suurus võib oleneda töövaldkonnast või tegevustoetused tegevusalast. Mõnel juhul tuvastas õiguskantsler õigusaktides vastuolu põhiseaduse ja seadustega, kuid enamasti vastuolu ei leitud.

Ülejäänud avaldused (33) puudutasid võimalikku ebavõrdset kohtlemist ja diskrimineerimist kas avaliku võimu kandja või eraõigusliku isiku poolt. Kaheksa inimest leidsid, et neid on diskrimineeritud puude või terviseseisundi tõttu, kuus tundsid, et rahvuse alusel, kolm vanuse tõttu. Diskrimineerimise põhjuseks peeti veel keelt, seksuaalset sättumust, nahavärvust, sugu ja usulist veendumust.

Õiguskantsler piirdus valdavalt selgitusega, kuid mõnel juhul tuli tal ka sekkuda. Pöördumistes kaevati näiteks välismaalaste halva kohtlemise üle kinnipidamisel, selvekassade laialdase kasutuselevõtu üle kauplustes, mis teeb eakatele ja puuetega inimestele ostude tegemise keeruliseks, aga ka selle üle, et inimesi ei lubata juhtkoeraga kinosaali siseneda.

Vähem kui kümnendik kõigist õiguskantslerile saadetud pöördumistest olid võõrkeelsed. Kõige rohkem neist avaldustest esitati inglise ja vene keeles, kuid oli ka üksikuid ukraina- ja araabiakeelseid pöördumisi. Muukeelsete pöördumiste arv on üldiselt vähenenud, kuid suurenenud on tehisaru abil eesti keelde tõlgitud pöördumiste arv.

Muukeelsed ja eri taustaga inimesed pöörduvad õiguskantsleri poole peamiselt samasuguste muredega nagu Eesti inimesed üldiselt: lasteaiakohtade vähesus, erivajadusega lapse toetuseta jätmine, keerulised suhted koolis, ebapiisavad sotsiaaltoetused, ehitusloa ja planeeringumenetlusega seotud probleemid jne. Ebavõrdse kohtlemise küsimusi oli võrreldes muude muredega vähe. Veel vähem esitati pöördumisi vaenu õhutamise kohta. Selliseid avaldusi oli viis. Kaevati vaenu õhutamise üle rahvuse või rassi alusel koolitunnis, sotsiaalmeedias, luuletuses ja meeleavaldusel.

2025. aastal valmisid mõned uuringud, mis puudutavad muu hulgas ka nimetatud teemasid. Näiteks Inimõiguste Instituudi uuring näitas, et kuigi enamiku inimeste arvates järgitakse Eestis inimõigusi, sõltub see taju paljuski inimese elukohast, rahvusest, keelekeskkonnast ja sotsiaalsest taustast.

Riigikantselei tellitud ja 2025. aasta septembris tehtud avaliku arvamuse seireuuringus tõdes 58 protsenti vastanutest, et neile valmistab vaenukõne levik väga suurt või pigem suurt muret ja et see tunnetus on uuringu tegemise aasta jooksul kasvanud. „Aruanne valitsuse meetmete kohta antisemitismi vastu võitlemiseks ja juudi eluviisi edendamiseks“ näitab, et Eestil on selliste probleemide lahendamiseks üldjoontes tugev õiguslik raamistik ning inimõiguste ja vähemuste kaitsel rakendatakse ennetuse põhimõtet. Samas tõdetakse, et viimase kahe aasta jooksul on täheldatud juudivaenulike sõnavõttude sagenemist, eriti internetis.

# Kodaniku- ja poliitilised õigused

## Kodakondsuse omandamine

Õiguskantsleri poole pöörduti kaebusega, et kodakondsuse seaduse järgi koheldakse bioloogilisi ja lapsendatud lapsi kodakondsuse omandamisel erinevalt.

Õiguskantsler leidis, et kirjeldatud olukorda ei ole alust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks.

Põhiseadus näeb ette, et igal lapsel, kelle üks vanem on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Kodakondsuse seaduses on täpsustatud, et sünniga omandab Eesti kodakondsuse laps, kelle sündimise ajal vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodanik. Kui laps ei ole Eesti kodakondsust omandanud sünniga, on tal võimalik saada Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras. Sel juhul saab laps kodakondsuse pärast seda, kui selle kohta tehakse otsus, mitte tagasiulatuvalt.

Lapsendatud laps omandab lapsendaja kodakondsuse tagasiulatuvalt. Eesti kodanikust lapsendaja kirjalikul taotlusel teeb Politsei- ja Piirivalveamet otsuse, et välismaalasest alaealine laps on omandanud sünniga Eesti kodakondsuse, kui lapsendaja oli lapse sündimise ajal Eesti kodanik. Kui lapsendaja ei olnud lapse sünni ajal Eesti kodanik, loetakse laps Eesti kodakondsuse omandanuks sellest päevast alates, kui lapsendajale anti Eesti kodakondsus.

Lapsendatud laste kohta on erisätted kehtestatud lapsendamissaladuse kaitsmise vajadusest lähtudes. Riigikogu eesmärk oli tagada, et lapse õiguslik staatus ei erineks lapsendaja õiguslikust staatusest. Järelikult on erineval kohtlemisel olemas mõistlik põhjendus.

## Volikogu liikmete häälte võrdsus

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud mõned Saarde Vallavolikogu töökorra sätted kooskõlas seadusega (vt „Saarde Vallavolikogu töökorra § 17 lõige 7“).

Saarde Vallavolikogu töökorras oli muu hulgas järgmise sõnastusega säte: „Kui hääletamise tulemusel jagunevad poolt- ja vastuhääled võrdselt, korraldatakse täiendav arutelu ja pärast arutelu kordushääletus. Kui ka kordushääletus ei anna tulemust, peatatakse eelnõu menetlemine ja kui see on ajaliselt võimalik, jätkatakse arutelu volikogu järgmisel istungil. Kui kordushääletus ei anna tulemust ja eelnõu ei ole võimalik tähtaegadest tulenevalt või muul mõjuval põhjusel järgmisel volikogu istungil arutada, siis otsustab hääletustulemuse volikogu

esimehe antud hääl.“

Õiguskantsler leidis, et see vallavolikogu töökorra säte on vastuolus volikogu liikme mandaadi võrdse teostamise põhimõttega (põhiseaduse § 12 lg 1), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lõikega 5 ja õigusselguse põhimõttega (põhiseaduse § 10 ja § 13 lg 2).

Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ja kehtib igaühe kohta (Riigikohtu 01.10.2007 otsus, 3-4-1-14-07, p 13). Siit tuleb ka nõue, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetel peavad olema võrdsed võimalused mandaati teostada ning võrdne õigus volikogu töös osaleda (vrd Riigikogu 02.05.2005 otsus, 3-4-1-3-05, p-d 14, 16, 17; 22.06.2023, 5-23-31/18, p 27; 02.11.2023, 5-23-37/6, p 53).

Volikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõte ei ole absoluutne. Kui volikogu esimehe häälele soovitakse anda suurem kaal kui volikogu liikme häälele, tuleb see sätestada seadusega (olulisuse põhimõte – põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses pole omistatud volikogu esimehe häälele teiste volikogu liikmetega võrreldes suuremat kaalu. Seega ei saa seda teha ka volikogu. Kohaliku omavalitsuse volikogul kui põhiseadusorganil (põhiseaduse § 156) on küll enesekorraldusõigus, kuid seda peab teostama seaduslikult.

Kui (kordus)hääletusel saadakse võrdne arv volikogu liikmete poolt- ja vastuhääli, siis on väär käsitleda sellist olukorda nii, et hääletus ei ole andnud tulemust. Sellisel juhul ei ole otsustust vastu võetud.

Saarde Vallavolikogu muutis 16. aprillil oma töökorra vaidlusaluseid sätteid, viies need seadusega kooskõlla.

# Pensionid ja sotsiaaltoetused

## Vähenenud töövõimega inimese kohustuslik kogumispension

Riik on kehtestanud sotsiaalmaksusoodustuse tööandjale, kes võtab tööle vähenenud töövõimega inimese. Soodustus seisneb selles, et riik maksab tööandja eest töötaja töötasult alampalga ulatuses sotsiaalmaksu. Õiguskantsleri poole  pöördunud inimene ei olnud rahul, et riik suunab kogu sotsiaalmaksu pensioni osa (20 protsenti) esimesse pensionisambasse, jättes teise pensionisambasse kande tegemata. Inimene leidis, et nõnda kohtleb riik vähenenud töövõimega inimesi ebavõrdselt, kuna nende eest riigi poolt makstava sotsiaalmaksu arvel ei

suurene nende kogumispension ehk teine pensionisammas, vaid üksnes riiklik vanaduspension ehk esimese samba pension.

Õiguskantsleri nõunik arutas seda küsimust Rahandusministeeriumi ametnikega ning ministeerium oli valmis tegema ettepanekut sotsiaalmaksuseaduse muutmiseks. Riigikogu võttiski 3. detsembril 2025 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, millega tagati vähenenud töövõimega töötajate võrdne kohtlemine pensioniõiguste tekkimisel. Sotsiaalmaksuseaduse muudatus jõustus 1. jaanuaril 2026.

## Tööea alampiiri muutmise mõju puudega laste toetustele

Riigikogu muutis puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust, mille kohaselt ei loeta 16-aastaseks saanud puudega lapsi enam tööealisteks. Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes soovis, et need seadusemuudatused jõustuksid varem ja puudutaks ka tema last.

Töövõimetoetuse seaduse muudatused jõustuvad 1. veebruaril 2027. Muudatustes on sätestatud, et need 16–18-aastased, kellel on enne seda kuupäeva tekkinud õigus saada töövõimetoetust, saavad seda ka edaspidi.

Õppimiskohustusliku lapse töövõime hindamine ei tähenda, et laps peab töövõimetoetuse saamiseks tööle minema. Seaduses sellist kohustust pole. Makstes enne 1. veebruari 2027 16-aastaseks saanud noortele töövõimetoetust, soodustab riik laste toimetulekut. Seega ei ole alust pidada 1. veebruaril 2027 jõustuvaid töövõimetoetuse seaduse § 27 lõikeid 12 ja 13 põhiseadusvastasteks.

1. veebruaril 2027 jõustuvad ka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatused. Nende muudatuste kohaselt jätkatakse puudega lapse toetuse maksmist neile 16-aastastele, kes saavad 16-aastaseks 1. veebruaril 2027 või pärast seda. Enne seda kuupäeva 16-aastaseks saanud noortele maksab riik puudega tööealise inimese toetust, mis on võrreldes puudega lapse toetusega märksa väiksem. Kui 16-aastaseks saaval lapsel võib olla õigus saada ka töövõimetoetust, mis on oluliselt suurem kui puudega lapse toetus, ei jää tema sissetulek puudega tööealise inimese toetuse saamise tõttu väiksemaks. Vastupidi, töövõimetoetuse ja puudega tööealise inimese toetuse saajad on paremas olukorras kui need noored, kes hakkavad 1. veebruarist 2027 riigilt saama üksnes puudega lapse toetust.

1. veebruaril jõustuvate seadusemuudatuste mõju võib olla ka selline, et riik maksab mõnele alla 18-aastasele noorele küll puudega tööealise inimese toetust, ent mitte töövõimetoetust. Selline olukord ei saa siiski olla valdav, mistõttu leidis õiguskantsler, et mõistlik on anda hinnang siis, kui niisugune olukord tekib.

## Kohaliku omavalitsuse vabatahtlikult makstavad toetused

Õiguskantslerilt on palju küsitud valdade ja linnade vabatahtlike toetuste ja soodustuste põhiseaduspärasuse kohta. Küsimusi on tekitanud lasteaiatasu soodustuste tegemise, aga ka huviringide toetuste, ranitsatoetuse, kooli lõpetamise toetuse ja muude toetuste maksmise tingimused, mida kohalikud elanikud on pidanud ebaõiglaseks. Küsitakse eeskätt põhjust, miks ühed inimesed saavad toetust ja teised mitte.

Õiguskantsler käsitles seda küsimust kõikidele linnadele ja valdadele saadetud ringkirjas. Ta leidis, et linnad ja vallad on oma valikutes vabamad, kui tegemist ei ole toetusega, mida inimene saab kohalikult omavalitsuselt nõuda sellele pandud kohustuse tõttu. Samuti juhul, kui  toetus pole mõeldud puudust kannatavatele inimestele. Siiski tuleb valdadel ja linnadel ka vabatahtlikult toetusi makstes arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet. Järelikult peab kohalikul omavalitsusel olema mõistlik ja asjakohane põhjus, miks otsustatakse ühtedele inimestele toetust maksta ja teised sellest ilma jätta. Mida elulisem on põhjus, seda paremini saavad kohalikud elanikud erineva kohtlemise eesmärgist aru.

Enne toetuse maksmise tingimuste kehtestamist tuleb omavalitsusel läbi mõelda erandlikud olukorrad, muidu võib tulemus osutuda ebaõiglaseks. Kui näiteks toetust makstakse ainult sellele lapsele, kes on teatud aja vallas või linnas elanud, võib see panna põhjendamatult kehva olukorda orvu, kes on hiljuti asunud elama sugulaste juurde ega saa paratamatult seda tingimust täita. Samuti väärivad põhjalikku kaalumist olukorrad, kus huvitatud osapooleks on puuetega lapsed või kärgperedes sirguvad lapsed.

Paindlikud toetuse maksmise tingimused võivad aidata probleeme vältida. Toetuse kehtestaja ei pruugi alati kõiki võimalikke erandjuhtumeid ette näha. Sellise kaalutlusõiguse andmisel tuleks volikogul kindlaks määrata ka kaalutluse eesmärk ja piirid.

Õiguskantsler on mitmel juhul palunud valdadel ja linnadel inimeste erinevat kohtlemist põhjendada. Hea, et vallad ja linnad on kaasa mõelnud ning sageli ka määrusi muutnud, kui on selgunud, et erinevale kohtlemisele pole asjakohast põhjust.

### Tallinna elanikele makstav pensionilisa

Õiguskantsler esitas Riigikohtule arvamuse (vt ka täiendavat arvamust) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-67, milles kohus pidi võtma seisukoha, kas on põhiseaduspärane, et Tallinna linn ei maksa pensionilisa soodustingimustel vanaduspensioni seaduse alusel vanaduspensioni saavatele inimestele, küll aga riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud vanaduspensioni saajatele.

Erinevalt õiguskantslerist leidis Riigikohus, et Tallinna Linnavolikogu 7. oktoobri 2021. a määruse nr 26 „Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“ § 12 lõike 1 punktis 1 sätestatuga ei ole rikutud kaebaja õigust võrdsele kohtlemisele. Siiski nõustus kohus õiguskantsleriga, et edasisi vaidlusi saaks ära hoida sellega, kui Tallinna linn täpsustaks pensionilisa eesmärke ja tingimusi. Põhjused, miks inimesi koheldakse erinevalt, peaksid olema inimestele üheselt mõistetavad.

## Muud toetused

### Noortaluniku toetus

Õiguskantslerilt küsiti, kas tegevust alustavale noorele põllumajandusettevõtjale mõeldud investeeringutoetuse taotluste hindamise kriteeriumid on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Nende kriteeriumide kohaselt antakse toetuse taotlejale taotluse hindamisel viis lisapunkti, kui ta on omandanud toimiva põllumajandusettevõtte.

Lisapunktide andmine vanemate või vanavanemate talu ülevõtjaile või neile noortele, kes suudavad põllumajandusettevõtte osta, võib tunduda ebaõiglane neile, kes tahaks talupidamist alustada, kuid kellel talu veel ei ole. Sellise eelise andmine ei ole siiski põhiseadusvastane.

Selle eest, et noor põllumajandusettevõtja on talu juba üle võtnud, antakse viis punkti. Kokku võib toetuse taotluse hindamisel saada 40 punkti, enim punkte annavad erialane väljaõpe ja äriplaan. Nii põhiseadus kui ka Euroopa Liidu õigus lubavad sellisel moel põlvkonnavahetust toetada.

### Toetus korteriühistule

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Tallinna Linnavolikogu määruse „Korteriühistule toetuse andmise kord“ § 6 lõike 2 punkt 1 on kooskõlas põhiseadusega. Selles punktis on sätestatud, et korteriühistule toetuse taotlemisel peab vähemalt 80 protsenti korterelamu korteriomanditest kuuluma füüsilistele isikutele.

Mitmetel korteriomanikel on tekkinud õigustatult küsimus ebavõrdse kohtlemise kohta, kuna nad on jäetud olulisest toetusest ilma põhjustel, mida nad ise mõjutada ei saa: näiteks seetõttu, et nende naaberkorteri on soetanud juriidiline isik.

Võrdsuspõhiõiguse piirang on põhiseadusega vastuolus, kui erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Määruse vaidlusalune punkt võib tekitada kahtluse korteriühistute ebavõrdses kohtlemises, kuid piirangul on kaalukad ja õiguspärased eesmärgid: toetada eelkõige elanike elamistingimuste parandamist ja vältida keelatud riigiabi andmist ettevõtetele.

Õiguskantsler leidis, et 80 protsendi piirangut ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks.

## Võrdne kohtlemine hariduses ja huvitegevuses

### Lastehoiu ja lasteaia kohatasude erinevus

Õiguskantslerilt küsiti, kas olukord, kus alla kolmeaastaste laste vanemad peavad maksma Saue vallas kaks korda suuremat lasteaia kohatasu kui üle kolmeaastaste laste vanemad, on kooskõlas seaduse ja võrdse kohtlemise põhimõttega.

Saue Vallavolikogu on oma määrusega kehtestanud lastehoiu ja lasteaia kohatasu, mille suurus vastab seadusega lubatule: kohatasu moodustab 20 protsenti töötasu alammäärast kuus. Samas on volikogu otsustanud teha Saue valla elanikele mitmesuguseid kohatasu soodustusi. Muu hulgas on ette nähtud soodustus kolme- kuni kaheksa-aastastele lastele, kelle mõlemad vanemad on Saue valla elanikud 1. jaanuari seisuga.

Õiguskantsler leidis, et kuigi soodustuse kehtestamisega kaasnev erinev kohtlemine laste vanuse alusel võib põhjustada Saue valla peredele meelehärmi, ei saa sellist erinevat kohtlemist pidada põhiseadusvastaseks. Kohatasu soodustusega soovitakse toetada kolme-

kuni kaheksa-aastaste laste lasteaias käimist, et nad oleksid kooliminekuks paremini valmis. See eesmärk ei ole ilmselgelt asjakohatu. Järelikult ei ole erinev kohtlemine meelevaldne ega põhiseadust arvestades keelatud. Kohatasu suuruse ja soodustuste kehtestamine on olnud volikogu poliitiline valik.

### Turvalisuse tagamine koolis

Üks õpetaja küsis õiguskantslerilt nõu, mida teha noorega, kes esitab juudivaenulikke kodutöid. Palusime vastata Haridus- ja Teadusministeeriumil, kes tegi seda väga põhjalikult.

Ministeerium selgitas, et kool ei ole piirideta väljendusruum, vaid õpikeskkond, kus kõigil õpilastel ja õpetajatel on õigus turvalisusele ning kus kool peab turvalisuse tagama. Õpetajal on õigus nõuda töö ümbertegemist, et see vastaks aine eesmärkidele. Õpetaja võib katkestada ka töö ettelugemise klassi ees, kui see ohustab kaasõpilaste vaimset turvatunnet.

### Lastelaagris osalemise tingimused

Õiguskantslerile anti märku lastelaagri kutsest, milles oli kirjas, et haridusliku erivajadusega lapsi laagrisse ei võeta. Õiguskantsleri nõunik pöördus laagri korraldaja poole, kes möönis eksimust, kõrvaldas välistava tingimuse ning kinnitas, et erivajadusega lapsed on laagrisse oodatud.

Suure abivajadusega laste laagris osalemise võimalused tuleks lapsevanema ja laagri korraldaja vahel läbi arutada ja kokku leppida. Vanem saab korraldajatele eelnevalt teada anda, kas ja millist abi tema laps võib laagris vajada. Nii saab tagada, et laagris arvestatakse kõiki lapse vajadusi  ning et ta tunneb ennast seal hästi ja turvaliselt.

## Võrdne kohtlemine sotsiaal-, kultuuri- ja töövaldkonnas

### Hooldusteenus HIV diagnoosiga inimesele

Õiguskantslerilt palus abi inimene, kelle üldhooldusteenuse lepingu ütles hooldekodu üles selle tõttu, et tuli ilmsiks tema HIV diagnoos. Kohalik omavalitsus korraldas inimesele kiiresti koha teises hooldekodus, ta ei jäänud abita.

Õiguskantsleril on kavas sellele teemale veel tähelepanu pöörata.

### Juhtkoeraga kinosaali sisenemine

Õiguskantsleri poole pöörduti kaebusega, et ühe kinoketi kodukorra kohaselt ei ole kinokülastajal lubatud siseneda saali koos abikoeraga. Koer tuleb jätta eraldi ruumi. Õiguskantsleri nõunik selgitas teenusepakkujale, miks peab abikoer alati erivajadusega inimese lähedal olema: tema roll on tagada pidev meditsiiniline järelevalve või ohutus.

Õiguskantsleri kirjast lähtudes muutis kino oma kodukorda. Nüüd on selles kehtestatud, et erandjuhtudel võib abikoera kaasa võtta ka saali, kui talle leitakse eraldi koht.

Inimesed, kes vajavad oma puude tõttu abikoera, peaksid saama koera kaasa võtta kõikjale, kus nad teda vajavad. Puude alusel diskrimineerimine ei ole kooskõlas ei põhiseaduse ega puuetega inimeste õiguste konventsiooniga. Sama põhimõte on kirjas ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

Puuetega inimeste õiguste konventsioonis on selgelt sätestatud, et puuetega inimestele peab olema tagatud samasugune ligipääs ruumidele ja teenustele, nagu on kõigil teistel inimestel (artikkel 9). Puuetega inimestel peab olema muu hulgas ligipääs ka etendustele, muuseumidele, raamatukogudele ja turismiteenustele.

## Lepitusmenetlus diskrimineerimise korral

Õiguskantsler pakkus diskrimineerimise üle kaevanud inimestele teatud juhtudel lepitusmenetluses osalemist, kuid avaldajad ei soovinud seda.

Üks inimene leidis, et töövahendusplatvormil diskrimineeritakse naisi, kuna naistele esitatakse teistsuguseid tööpakkumisi kui meestele. Ta tõi näite, et naistel pole võimalik kandideerida raskuste tõstmist nõudvatele töödele, mille eest on ette nähtud suurem töötasu.

Teine inimene kaebas selle üle, et kooli tööle kandideerides ei peetud teda ametikohale sobivaks, sest ta oli oma varasemas töökohas pidanud sageli puuduma ka vanemlike kohustuste täitmise tõttu.

Seda juhtumit oli varem lahendanud võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse volinik. Ta tuvastas menetluse käigus kogutud tõendite põhjal, et inimest diskrimineeriti lapsevanemaks olemise ja perekondlike kohustuste täitmise tõttu.

PEATÜKK

# Lihtsas keeles



Marleen Suvi. Falling in love with him. Õli lõuendil. 2022

## Õiguskantsleri aasta

1. september 2025 – 31. august 2026

**Hea lugeja**

Mina olen Eesti õigus-kantsler Ülle Madise.

Ma saan iga päev inimestelt kirju.

Mulle kirjutavad väga erinevad inimesed:

- lapse-vanemad,
- hoolde-kodu elanikud,
- kaitse-väe aja-teenijad,
- vangid,
- puuetega inimesed,

- ette-võtjad,
- pagulased Ukrainast
- ja paljud teised.

Kõik kirjad on mure-kirjad.

Inimesed kirjutavad juhtumitest,
kus nendega käituti eba-õiglaselt.

Näiteks:

- inimene ei saanud arsti-abi,
- inimene jäi ilma toetusest,
- oma-valitsus ei hooli oma inimestest,
- ametnikud on eba-viisakad,
- kohtu-asjad võtavad liiga kaua aega,
- maksud on liiga kõrged,
- valve-kaamerad jälgivad inimesi ilma põhjuseta
- ja palju muud.

Mina ja ametnikud,
kes minu juures töötavad,
uurime:
kas need juhtumid olid eba-õiglased
ka seaduse järgi?

Meie saame aidata ainult seaduse järgi.

Kui keegi on seaduse vastu eksinud,
siis peab ta oma vea parandama.

Mõni-kord ei olegi seadust rikutud:
on vaid tülid ja inetu käitumine.

**Mis on seadus?**

**Seadus** on kokku-lepe:
seaduse tegijad lepivad kokku,
mida tohib teha ja mida mitte.

Siis panevad nad selle seadusesse kirja.

Näiteks:
autot võib juhtida inimene,
kellel on auto juhtimise luba.

Seadusi mõtlevad välja ministrid ja ametnikud.

See-järel arutatakse seadusi Riigi-kogus.

Kõige tähtsam seadus on Põhi-seadus.

Kõik teised seadused tuleb teha Põhi-seaduse järgi.

Seadused peavad kaitsma inimesi.

Põhi-seadus ütleb:
tuleb hoolega hoida kõiki inimesi,
kes elavad Eestis
ja kõiki Eesti kodanikke välis-maal.

Iga seadus peab olema selline,
et kõik inimesed saaksid sellest aru ühte-moodi.

Peab olema lihtne mõista,
mis on seaduse järgi lubatud
ja mis on keelatud.

Mõni seadus ei ole kahjuks kõige aru-saadavam.

Mõni seadus takistab ette-võtlust.

Näiteks:
plastikust kork peab olema piima-paki või pudeli küljes kinni.

Nii ei kao kork ära,
see ei saasta loodust.

Aga:
sellist korki on raskem avada.

Sellise korgi tegemiseks läheb vaja rohkem plastikut
kui tavalise korgi puhul.

Kas see seadus tegelikult on loodusele või inimestele kasulik?

Sellised seadused on sündinud headest soovidest.

Tegelikult ei tee need elu paremaks.

Seaduse tegemiseks ei piisa ainult ilusast mõttest.

Seadus peab olema mõistlik ja õiglane
kõikide inimeste suhtes.

Kahjuks ei ole seaduste tegijad sellega alati arvestanud,
ei Eestis ega Euroopas.

Mõni seadus vajab parandamist või muutmist.

Siis lisatakse seadusele seletus-kiri.

Seal on kirjas:
mis on uues seaduses teist-moodi
kui vanas seaduses.

Seletus-kiri peab olema lühike.

Seletus-kiri ei ole sama mis seadus:
reeglid on täpselt kirjas ainult seaduses.

Ma tänan Riigi-kogu liikmeid ja ametnikke,
kes on aidanud seadusi muuta
ja õiglasemaks teha.

**Inimeste jälgimine**

Mõned inimesed ootavad,
et nende elu oleks täiesti turvaline.

Nad tahavad,
et seadusi ja kohustusi oleks rohkem.

Nad tahavad,
et ametnikud kontrolliksid ja karistaksid teisi inimesi.

Nad tahavad,
et valve-kaamerad oleksid igal pool,
sest siis ei julge mitte keegi halvasti käituda.

Teised inimesed kaebavad,
et valve-kaameraid on liiga palju.

Nad ütlevad:
inimesi ei tohi pidevalt jälgida ega jälitada.

Kuidas on õige?

Valve-kaameraid tohib kasutada siis,
kui on vaja mõni kurja-tegija kätte saada.

Seda lubab ka Põhi-seadus.

Tavalisi inimesi,
kes pole midagi valesti teinud,
ei tohi ilma põhjuseta jälgida ega jälitada.

Inimesi ei saa iga väikse eksimuse pärast karistada.

Kui valve-kaamera on avalikus kohas,
siis ei ole see inimeste jälitamine.

**Liiga palju dokumente**

Ette-võtjad kaebavad,
et ametnikud nõuavad neilt liiga palju dokumente.

Seadus ütleb:
kõik ette-võtjad peavad tõestama,
et nad tegutsevad õigesti
ja seaduste järgi.

Selleks peavad nad esitama ametnikele teatud dokumente:

- tõendeid,
- kinnitusi,
- lubade taotlusi,
- aru-andeid
- ja palju muud.

Mõni-kord on selliseid dokumente liiga palju.

Nende täitmine on keeruline ja võtab aega.

Ametnikud vastavad alles mitme nädala pärast.

Mõni-kord peavad ametnikud kontrollima,
kas tegelikult on ka nii,
nagu dokumendis kirjas.

Mõne dokumendi puhul pole aru saada,
miks seda üldse vaja on.

Võib juhtuda,
et dokumentide täitmine ja kontrollimine
võtab liiga palju aega.

Võib juhtuda,
et töö tegemiseks aega ei jäägi.

Kui dokumente on palju,
nende täitmine võtab liiga palju aega
(ja nende vajalikkus on kahtlane),
öeldakse: **bürokraatia**.

Kõikidel reeglitel ja seadustel,
mida ette-võtjad peavad täitma,
peab olema kindel põhjus ja kasu.

Mina soovitan ette-võtjatega läbi arutada,
millised seadused ja reeglid on mõistlikud
ja milliseid tuleb muuta.

**Tehis-aru tehtud tekstid**

**Tehis-aru –** programm arvutis või nuti-seadmes,
mis oskab kiiresti infot leida
ja tekste kirjutada.

Tehis-aru õpib uusi asju väga kiiresti,
kiiremini kui inimene.

Tehis-arud on näiteks: ChatGPT, Claude ja Gemini.

Tehis-aru kohta öeldakse ka: **tehis-intellekt**.

Paljud inimesed kasutavad oma töös tehis-aru.

Tehis-aru teeb inimeste töö lihtsamaks.

Aga:
tehis-aru võib teha vigu.

Tehis-aru ei saa alati seadustest õigesti aru.

Tehis-aru tekstid tuleb alati korralikult üle kontrollida.

Tehis-aru tekstid on liiga pikad.

Kui inimesel on mure,
peab ta sellest ametnikule ise kirjutama.

Ta ei peaks laskma seda kirjutada tehis-arul.

Inimene teab ju ise kõige paremini,
mis tal mureks on
ja milles tal abi on vaja.

Seda ei tea mitte ükski tehis-aru
või ametnik.

Ametnikud ei pea lugema pikki tekste,
mille on kirjutanud tehis-aru.

Ka ametnikud peavad olema ette-vaatlikud,
kui nad kasutavad oma töös tehis-aru.

Tehis-aru on töö-vahend,
see ei ole reeglite seadja.

Inimene peab ise tehis-aru juhtima.

Inimene ei tohi tehis-aru liiga palju usaldada.

Alati tuleb kontrollida,
kas tehis-aru sai asjadest õigesti aru.

Inimesel peab alati olema õigus öelda,
kui tema arvates on tehis-aru teinud vea.

Inimene peab ise mõtlema ja vastutama.

**Eba-viisakus**

Möödunud aastal märkasin,
et inimesed on muutunud eba-viisakamaks.

Inimesed pahandavad rohkem kui varem
ametnike, arstide ja õpetajate peale.

Ametnikud, arstid ja õpetajad on samuti eba-viisakad,
kui inimesed nendega pahandavad.

Mõni-kord ollakse eba-viisakad ka nendega,
kes ise on lahked ja viisakad.

See ei ole õige.

Ma mõtlen tihti:
miks on inimesed järjest eba-viisakamad?

Miks on mure-kirjades aina rohkem kaebusi
inetu käitumise kohta?

Võib-olla tuleb see ühis-konna ärevusest.

Uudistes räägitakse väga palju sõjast
ja sõja-ohust.

Inimestel on hirm.

Hirm ei lase inimesel rahulikult otsustada.

Hirm ei lase inimesel teisi usaldada.

Kui inimesel on hirm,
ei ole ta mitte millegagi rahul.

Kui inimesel on hirm,
ei julge ta oma elu elada.

Me kõik peaksime mõtlema,
kuidas üks-teist aidata
ja vähem hirmu tunda.

Me kõik peaksime olema sõbralikumad ja inimlikumad.

Nii ametnikud kui ka tavalised inimesed.

Iga päev toimub toredaid sündmusi.

Me peaksime rohkem rääkima headest asjadest.

Loe,
missuguseid muresid lahendasime möödunud aastal!

# Inimeste isiklikud andmed ja tehis-aru

Eesti on digi-riik.

See tähendab:
suur osa dokumentidest ja andmetest on internetis.

Iga inimese kohta on kogutud palju andmeid.

Andmeid aitab uurida tehis-aru.

Ameti-asutustel on teada ka inimeste isiklikud andmed.

Inimese isiklikud andmed on näiteks:

- kus ta elab,
- millistes koolides ta on käinud,
- kus ta töötab,
- kas tal on mõni puue või haigus,
- kes on tema pere-liikmed,
- kui suur on tema varandus ja sisse-tulek.

Isiklikke andmeid ei ole vaja kõigiga jagada.

Õigus-kantsler ütles:

Andmeid ei tohi koguda igaks juhuks.

Andmete kogumiseks peab olema põhjus.

Inimeste isiklikke andmeid tohivad näha ainult need ametnikud,
kellel on neid oma töö jaoks vaja.

Näiteks:
Ametnik peab teadma inimese puuet ja sisse-tulekut,
et määrata talle toetust.

Tehis-aru aitab tõesti andmeid koguda ja uurida,
aga seda tohib kasutada ainult nii,
et inimeste isiklikud andmed oleksid kaitstud.

Tehis-aru on uus asi,
selle kasutamist ei ole veel seadustesse kirjutatud.

Ametnikud ja Riigi-kogu peavad arutama:

- Kui palju tohib tehis-aru kasutada?
- Milliseid andmeid tohib avalikult jagada?

**Millal võivad olla inimeste andmed ohus?**

**Orto-fotod**

Orto-fotod on maastiku-fotod,
mida pildistatakse kõrgelt õhust.

Näiteks: drooniga või lennukilt.

Orto-fotod on väga täpsed.

Neid kasutatakse maa-kaartide tegemisel.

Näiteks: Maa-ameti kaardid.

Mõned inimesed ei taha,
et nende kodu-hoov oleks orto-fotodel kõigile näha.

Näiteks: pesu-nöör, lapse-vanker ja teised asjad.

Õigus-kantsler ütles:

Täpseid orto-fotosid on vaja koguda,
aga neid ei tohi näha saada iga-üks.

**Metsa-kaamerad ja raja-kaamerad**

Metsades on palju kaameraid,
mis salvestavad loomade liikumist.

Nii saab teada,
millised loomad metsas elavad
ja kui palju neid on.

Mõni-kord pildistab kaamera ka inimesi,
kes on seenel või marjul
või jalutavad metsas.

Õigus-kantsler ütles:

Kui raja-kaamera või metsa-kaamera on pildistanud inimest,
tuleb need fotod kustutada.

**Geeni-doonori andmed**
**pärast tema surma**

Eestis on paljud inimesed geeni-doonorid.

Geeni-doonor on inimene,
kes on nõus,
et teadlased uurivad tema geene.

Selleks tuleb anda vere-proov
ja sõlmida leping.

Kui inimene lubab oma geene uurida
oma laste tervise huvides,
siis saavad ka tema lapsed tema geeni-andmeid näha.

Kui inimene ei ole andnud luba
oma geeni-andmeid avalikustada,
siis jäävad tema geeni-andmed
pärast tema surma
saladuseks.

Isegi tema lapsed ei saa teada,
kas nende vanem oli geeni-doonor
ja millised on tema geeni-andmed.

**Panga-konto välja-võte**

Õigus-kantsler sai teate,
et liiga paljud ametnikud võivad vaadata
inimeste panga-konto andmeid.

Õigus-kantsler ütles:

Ametnik tohib näha inimese panga-konto andmeid ainult siis,
kui see on tema tööks vajalik.

Tuleb täpselt määrata,
millistel ametnikel on õigus inimese panga-konto andmeid vaadata.

Samuti tuleb otsustada,
milliseid inimese panga-konto andmeid tohib salvestada.

**Ala-ealiste andmed**

Seadus ütleb:
kui mõni laps vajab abi,
tuleb sellest teatada laste-kaitsele.

Laste-kaitse töötaja näeb lapse isiklikke andmeid:

- kus ta elab,
- kus ta õpib,
- kes on ta pere-liikmed,
- kas tal on mõni puue või haigus,
- kas ta on seadust rikkunud.

Laste-kaitse töötaja võib saata need andmed
politseile või kohtule,
kui selleks on põhjus.

Õigus-kantsler ütles:

Laste isiklikke andmeid tuleb kaitsta sama-moodi
nagu täis-kasvanute isiklikke andmeid.

Laste andmeid võivad näha ainult need ametnikud,
kellel on neid vaja oma tööks.

Tehis-aru ei saa otsustada,
milline on lapse olu-kord päriselt.

Hinnangu peab andma inimene – laste-kaitse töötaja.

# Puuetega inimeste õigused

Õigus-kantsler kontrollib,
kas kõik, mis Eestis toimub,
on tehtud õigesti ja seaduste järgi.

Eesti õigus-kantsler on Ülle Madise.

Eesti kõige tähtsam seadus on põhi-seadus.

Kõik teised seadused peavad olema tehtud põhi-seaduse järgi
ja põhi-seadusega sobima.

Kõik inimesed peavad seadusi järgima,
eriti ametnikud.

Õigus-kantsler kaitseb ka laste ja puuetega inimeste õigusi.

Puuetega inimestel peavad olema samad õigused ja vabadused,
nagu on teistel inimestel.

Kui puuetega inimeste õigusi rikutakse,
saab sellest teatada õigus-kantslerile.

Õigus-kantsler saab rikkujatele selgitada,
mida nad on teinud valesti
ja kuidas teha õigesti.

Õigus-kantsleri soovitusi tuleb võtta tõsiselt.

Möödunud aastal sai õigus-kantsler 110 teadet,
et puuetega inimeste õigusi on rikutud.

Suurem osa teadetest olid koolis käimise või toetuste kohta.

Mõned teated olid ka halva suhtumise kohta
puuetega inimestesse.

Loe, mida tegi õigus-kantsler Ülle Madise

möödunud aastal puuetega inimeste heaks!

**Puuetega inimeste nõu-koda**

Õigus-kantslerile annab nõu puuetega inimeste nõu-koda.

Nõu-koja liikmeteks on puuetega inimesed
ja nende esindajad.

Iga 4 aasta järel valitakse nõu-kotta uued liikmed.

3 aastat tagasi alustas tööd uus nõu-koda,
kus on 31 inimest.

Viimasel aastal kogunes nõu-koda 2 korda.

Sel aastal oli 2 teemat:

- Miks puuetega inimestel on raske tööd leida?
- Kuidas tehis-aru võib muuta puuetega inimeste elu?

**Miks puuetega inimestel on raske tööd leida?**

Eestis on töö-puudus üsna väike.

See tähendab,
et meil on vähem töötuid
kui teistes riikides.

Kui inimesel on puue või vähenenud töö-võime,
on tal tööd leida raske.

Ka teistes riikides on sama-moodi:
töö-puudus on suurem puuetega inimeste seas.

Paljudes riikides tehakse soodustusi,
et puuetega inimesed saaksid lihtsamini tööle.

Ka Eestis on sellised soodustused olemas.

Kui firma võtab tööle puudega inimese,
saab ta sellest kasu:

- firma peab maksma vähem makse,
- firma saab palga-toetust.

Siiski ei julge paljud firmad puuetega inimesi tööle võtta.

Kui puudega inimene asub tööle,
saab ta taotleda toetavaid teenuseid.

Väga tihti ei ole selge,
missuguseid teenuseid on võimalik saada
või missugusest asutusest neid tuleb küsida.

Hea näide Eestist

Kiviõli linn asub Ida-Virumaal.

Seal on tehas,
kus 30% töötajatest on tervise-kahjustuse või puudega.

See on nii selle-pärast,
et Kiviõlis on vähe töö-võimelisi inimesi.

Selle tehase juhid teavad:
lihtsam on teha kohandusi puuetega inimestele
kui oodata täiuslikke töötajaid.

Puuetega inimesed võivad olla aeglasemad,
aga töö saab tehtud.

Toredam on ju käia tööl ja teenida raha
kui igavleda kodus ja elada toetustest.

Näited teistest riikidest

Saksamaal peab igas firmas,
kus töötab vähemalt 20 inimest,
olema eri-vajadustega töötajaid 5%.

Näiteks:

Kui töötajaid on kokku 20,
peab neist olema eri-vajadusega vähemalt 1 inimene.

Kui töötajaid on kokku 100,
peab neist olema eri-vajadusega vähemalt 5 inimest.

Prantsusmaal ja Itaalias peab sellises firmas
olema eri-vajadustega töötajaid 6%.

Kui suur firma ei võta tööle eri-vajadustega inimesi,
peab ta maksma trahvi.

Eestis ei saa sellist seadust teha.

Meil on suuri firmasid vähe.

Meil on enamik firmadest väikesed firmad,
kus töötab vähem kui 10 inimest.

Suurem osa inimestest töötabki sellistes väikestes firmades.

**Kuidas teha nii,**
**et puuetega inimesed saaksid lihtsamini tööd leida?**

Eesti majanduses on olulised keskkonna-hoid ja kliima-muutused.

Tegelikult on sama tähtis,
et inimesed saaksid käia tööl.

Tarbija mõjutamine

Paljud inimesed eelistavad osta kaupa,
mis on toodetud õiglaselt.

See tähendab:

- inimestele makstakse nende töö eest palka,
- kauba valmistamisel ei kahjustata loodust.

Mõned inimesed tahavad toetada puuetega inimesi.

Nad ostavad ainult sellist käsi-tööd,
mille on teinud puuetega inimesed.

See on hea võimalus puuetega inimeste organisatsioonidele,
kus tehakse käsi-tööd.

Nad peavad rohkem reklaamima,
et nende kauba on teinud puuetega inimesed.

Käsi-tööna valmistatud asju saab müüa,
saadud raha eest saab inimestele palka maksta.

Puuetega inimeste nõu-koda arvas:
inimesed peaksid oma eri-vajadustest rohkem rääkima.

Kui inimene läheb töö-vestlusele,
peab ta ausalt rääkima:

- mida ta oskab teha ja mida mitte,
- missugust abi tal vaja on.

Siis on ka firmal lihtsam inimesele tööd leida.

**Kuidas tehis-aru võib muuta puuetega inimeste elu?**

Viimastel aastatel kasutatakse tehis-aru järjest rohkem.

Tehis-aru on arvuti-programm,
mis töötab nuti-seadmetes.

Näiteks: arvutis ja nuti-telefonis.

Tavaliselt kasutatakse tehis-aru

- info otsimiseks internetist,
- andmete uurimiseks,
- tekstide kirjutamiseks,
- tõlkimiseks.

Tehis-aru oskab leida rohkem infot kui inimene.

Tehis-aru õpib väga kiiresti,
kiiremini kui inimene.

Alati ei saa olla kindel,
kas tehis-aru räägib tõtt või valetab.

Selle-pärast tuleb alati üle kontrollida,
kas tehis-aru on teinud kõik õigesti.

Tehis-aru kasutatakse palju igal pool,
kus on vaja täpseid masinaid ja seadmeid.

Näiteks: haiglad, sõja-vägi.

Tulevikus kasutatakse tehis-aru veelgi rohkem.

Tehis-aru saab kasutada ka uute süsteemide välja mõtlemiseks.

See teeb inimeste töö lihtsamaks.

Tulevikus võib tehis-aru teha otsuseid
ka eri-vajadustega inimeste jaoks.

Näiteks:

- toetuste arvutamine,
- puude raskus-astme tuvastamine,
- abi-vajaduse hindamine.

Puuetega inimeste nõu-koda ütles:
uued süsteemid peavad algusest peale arvestama
puuetega inimeste õiguste ja vajadustega.

Kui tehis-aru teeb mõne otsuse,
peab päris inimene selle üle kontrollima.

Näiteks: ametnik.

Loe,
missuguseid puuetega inimeste muresid
lahendas õigus-kantsler möödunud aastal!

## Ligi-pääs ruumidele ja teenustele

### Panga-teenused

Pangad uuendavad oma teenuseid pidevalt.

Tavaliselt on pärast uuendamist
teenuste kasutamine lihtsam.

Kui inimesel on mõni eri-vajadus,
ei pruugi talle kõik uuendused sobida.

Mure:

Puudega inimene maksis oma arveid teatud panga-teenuse kaudu.

Pank lõpetas selle teenuse pakkumise.

See puudega inimene ei kasuta internetti.

Ta ei saanud enam oma arveid maksta.

Pank pakkus:
tulge panga kontorisse arveid maksma.

Aga:
panga kontoris on arvete maksmine kallim kui internetis.

Õigus-kantsler selgitas:
Pangad pakuvad ka odavamaid teenuseid.

Õigus-kantsler ütles Eesti Panga-liidule:
panga töötajad peavad tutvustama inimestele kõiki teenuseid,
mida pank pakub.

Panga teenused peavad olema inimesele võimalikult mugavad ja odavad.

Igale inimesele tuleb pakkuda selliseid teenuseid,
mis sobiksid talle kõige paremini.

Inimene peab teadma,
missuguseid teenuseid pank pakub.

Siis saab ta valida endale sobiva teenuse.

**Abi-koer kino-saalis**

Abi-koerad ja juht-koerad on koerad,
kes aitavad puudega inimesi.

Juht-koer aitab pimedal inimesel õiges suunas liikuda.

Juht-koer annab inimesele märku,
kui tee peal on takistus.

Mure:

Pime inimene tahtis oma juht-koeraga kinno minna.

Tal ei lubatud koera kino-saali kaasa võtta.

Kinos oli reegel:
koerad on kinos keelatud.

Õigus-kantsler selgitas:
Juht-koer ei ole tavaline koer.

Juht-koer teeb tööd:
ta on inimese abistaja.

Pime inimene peab saama oma juht-koera kaasa võtta
igale poole,
isegi kinno.

See kino muutis oma reegleid.

Pime inimene tohib nüüd oma juht-koera kino-saali kaasa võtta.

**Eesti Rahvus-ring-hääling (ERR)**

ERR-il on 3 tele-kanalit:

- ETV
- ETV2
- ETV+

ERR-i reeglites on kirjas:
need tele-saated,
mis on tehtud ERR-is,
peavad olema ligi-pääsetavad ka kuulmis-puudega inimestele.

See tähendab:
tele-saatel peavad olema subtiitrid või viipe-keelne tõlge.

Õigus-kantsler uuris:
kas ERR-i saated on piisavalt ligi-pääsetavad?

Selgus, et viimase 5 aasta jooksul
on viipe-keele tõlkega saateid aina rohkem.

Tulevikus tehakse selliseid saateid veel rohkem.

Ka Riigi-kogu seadus ütleb:
tele-saated tuleb muuta ligi-pääsetavaks järk-järgult.

**Valesti parkimine**

Mure:

Puudega inimese kodu hoovis on parkimise reeglid,
aga paljud auto-juhid pargivad oma autod valesti.

Autosid on palju
ja kõik autod ei mahu parkimis-kohtadele ära.

Valesti pargitud auto takistab liikumist.

Eriti raske on liikuda talvel,
kui hoovis on ka lume-hanged.

Õigus-kantsler kirjutas Tallinna linna-peale:
Tuleb teha nii,
et kõik auto-juhid pargiksid oma autod õigesti.

Pargitud auto ei tohi inimeste liikumist takistada.

Tallinna abi-linna-pea kirjutas õigus-kantslerile:
Tallinnas ehitatakse varsti uued parkimis-majad
nendesse linna-osadesse,
kus on palju suuri korter-maju.

Näiteks: Lasnamäe, Mustamäe, Õismäe.

Kui autod pargitakse parkimis-majja,
siis ei ole enam hoovis nii palju autosid
ja inimestel on mugavam liikuda.

## Sotsiaal-kindlustus ja sotsiaal-hoole-kanne

**Saatja kooli-teel**

Mure:

Puudega laps käis koolis.

Kooli ja koju sõitis ta bussiga.

Ühel päeval käitus laps bussis halvasti.

Tema käitumine oli teistele ohtlik.

Bussi-firma ütles:
See laps ei tohi enam üksinda bussiga sõita.

Sellel lapsel peab olema kaasas saatja või tugi-isik.

Lapse vanem kirjutas linna-valitsusele:
palun leidke minu lapsele saatja,
et laps saaks koolis käia.

Linna-valitsus leidis saatja alles 4 kuu pärast.

Õigus-kantsler ütles:

Linna-valitsus oleks pidanud leidma saatja kiiremini.

Ametnikud peavad hoolega mõtlema,
kuidas sarnaseid olu-kordi edas-pidi kiiremini lahendada.

Eesti põhi-seadus ütleb:
kõigil on õigus haridusele.

See tähendab,
et kõik peavad saama koolis käia,
ka puudega lapsed.

Siiski ei saa paljud puudega lapsed koolis käia,
sest neil pole tugi-isikut
või sobivat transporti.

Linnad ja vallad peavad leidma võimalusi,
et ka puuetega lapsed saaksid koolis käia.

**Sotsiaal-transport**

Sotsiaal-transport on inimeste jaoks,
kes oma puude tõttu ei saa sõita ühis-transpordiga.

Ühis-transport on näiteks: tramm, liini-buss.

Inimene saab tellida endale sotsiaal-transpordi
linna-valitsuselt või valla-valitsuselt.

See tähendab:
Ta saab sõita tööle, kooli või ameti-asutustesse
talle sobiva sõidukiga.

Sobiv sõiduk on näiteks:

- väike buss,
  kus on koht ratas-toolile,
- keskmise kõrgusega auto,
  kuhu istumiseks ei pea ronima ega kummarduma.

Mure:

Puudega inimene soovis sotsiaal-transporti,
et õhtuselt ürituselt koju saada.

Linna-valitsus keeldus:
sotsiaal-transport on ainult vajalike tegevuste jaoks.

Sotsiaal-transport ei ole meele-lahutuse jaoks.

Õigus-kantsler ütles:
Tõepoolest – sotsiaal-hoole-kande seaduse järgi
saab sotsiaal-transporti vaid vajalikeks sõitudeks.

Õigus-kantsler kirjutas Riigi-kogu sotsiaal-komisjonile:
Puuetega inimesed peavad saama sõita ka mujale,
mitte ainult tööle, kooli või ameti-asutustesse.

Edas-pidi hakatakse arutama,
kuidas arendada ühis-transporti ja sotsiaal-transporti nii,
et puuetega inimesed saaksid transporti kasutada
ka isiklikeks sõitudeks.

**Kodu-teenuste eest tasu võtmine**

Tartu linnas oli varem kodu-teenus tasuta.

Nüüd peab iga kodu-teenuse saaja
maksma selle teenuse eest
vastavalt oma sisse-tulekule.

Näiteks:
Kui inimese 1 kuu sisse-tulek on alla 600 euro,
tuleb 1 korra eest maksta 1 euro.

Kui inimese 1 kuu sisse-tulek on 601-800 eurot,
tuleb 1 korra eest maksta 1 euro,
lisaks 6 eurot ja 50 senti tunnis.

Kui inimese 1 kuu sisse-tulek on üle 800 euro,
tuleb 1 korra eest maksta 1 euro,
lisaks 13 eurot tunnis.

Mure:

Mõnel inimesel on suurem sisse-tulek,
aga ka suuremad kulud üürile või ravimitele.

Kodu-teenuse jaoks raha üle ei jää.

Nii võib inimene jääda kodu-teenusest ilma,
kuigi ta seda väga vajab.

Õigus-kantsler selgitas:
Tartu linn võib võtta kodu-teenuse eest tasu
täpselt nii palju,
kui tundub õiglane.

Tasu ei tohi käia inimesele üle jõu
ega takistada teenuse saamist.

Õigus-kantsler kirjutas sellest Tartu linna-valitsusele.

Tartu linna-valitsus kinnitas:

Me oleme hinnanud iga inimese olu-korda eraldi.

Oleme vähendanud kodu-teenuste tasusid
ja inimesi ka tasust vabastanud.

Õigus-kantsler tänas Tartu linna-valitsust,
et see on abi-vajajaid aidanud.

**Kohustuslik kogumis-pension**

Kui inimene käib tööl,
saab ta palka.

Palgast arvestatakse maha maksud.

Osa sotsiaal-maksust läheb pensioni-sambasse.

See tähendab:
igal palga-päeval läheb osa inimese palgast
tema tuleviku jaoks.

Kui inimene jääb vanadus-pensionile,
saab ta pensionit selle järgi,
kui palju raha on tema pensioni-sambasse kogunenud.

Mida rohkem raha on kogunenud,
seda suurem on pension.

Pensioni-sambaid on palju.

Kõige rohkem koguvad inimesed raha I ja II pensioni-sambasse.

I ehk 1. sammas:
raha kogutakse vanadus-pensioniks.

Selle samba puhul otsustab riik,
kui palju raha tuleb kogumiseks ära maksta.

Kui inimene jääb vanadus-pensionile,
makstakse talle pensionit 1 kord kuus.

II ehk 2. sammas:
raha kogutakse lisa-pensioniks.

Selle samba puhul saab inimene ise otsustada,
kui palju ta tahab iga kuu kogumiseks maksta.

Kui inimene jääb vanadus-pensionile,
saab ta ise valida,
mida kogutud rahaga teha.

Mure:

Vähenenud töö-võimega inimene kaebas,
et tema tahaks koguda raha mõlemasse pensioni-sambasse.

Kuna tal on vähenenud töö-võime,
maksab tema eest sotsiaal-maksu riik.

Riigi poolt makstud sotsiaal-maksust läheb raha ainult 1. pensioni-sambasse.

Õigus-kantsler arutas inimese muret
Rahandus-ministeeriumi ametnikega.

Ametnikud tegid muudatuse sotsiaal-maksu seadusesse.

Nüüd saavad ka vähenenud töö-võimega inimesed
koguda raha 2. pensioni-sambasse.

See seadus hakkas kehtima 1. jaanuaril 2026. aastal.

**Õppe-laen**

Kui inimene läheb õppima üli-kooli või kõrg-kooli,
saab ta taotleda õppe-laenu.

Õppe-laen tähendab,
et pank annab inimesele õppimise ajaks raha.

Nii saab inimene rahulikult õppida.

Ta ei pea õppimise ajal tööl käima,
et raha saada.

Kui kool on läbi,
peab inimene pangale õppe-laenu tagasi maksma.

Tavaliselt makstakse laenu tagasi mitu aastat,
iga kuu natuke.

Õppe-laenu ei pea tagasi maksma:

- kui inimesel tuvastatakse puuduv töövõime,
- kui inimesel on varem tuvastatud töövõimetus 80–100%
  ja see kestab siiani,
- kui inimene kasvatab raske või sügava puudega last.

Nende inimeste eest maksab õppe-laenu pangale tagasi Sotsiaal-kindlustus-amet.

Mure:

Inimesel oli juba ammu tuvastatud töö-võimetus 80%,
aga Sotsiaal-kindlustus-amet ei olnud nõus
tema eest õppe-laenu tagasi maksma.

Sotsiaal-kindlustus-amet oli otsuse teinud tervise-hinnangu järgi,
mis oli juba 10 aastat vana.

Laenu võttis inimene aga alles 3 aastat tagasi.

Siis oli inimese tervise-seisund muutunud.

Õigus-kantsleri nõunik arutas inimese muret
Sotsiaal-kindlustus-ameti ja Sotsiaal-ministeeriumi ametnikega.

Edas-pidi tehakse otsus laenu tagasi maksmise kohta
selle järgi,
missugune oli inimese tervise-seisund
laenu võtmise ajal
ja pärast seda.

See seadus kehtib 2026. aasta 1. juunist.

**Millal on puudega noor töö-ealine?**

Praeguse seaduse järgi on puudega laps töö-ealine siis,
kui ta saab 16-aastaseks.

Siis tehakse talle töö-võime hindamine
ja hakatakse maksma töö-võime toetust.

1. veebruaril 2027. aastal muutub sotsiaal-toetuste seadus.

Uue seaduse järgi on puudega laps töö-ealine siis,
kui ta saab 18-aastaseks.

Ka töö-võimet hakatakse hindama alles 18-aastastel.

Mure:

Puudega laps saab 16-aastaseks enne 1. veebruari 2027.

Lapse vanem soovis, et uus seadus hakkaks kehtima juba varem,
et ka tema laps saaks töö-ealiseks alles 18-aastaselt.

Õigus-kantsler selgitas:
Muretsemiseks ei ole põhjust.

Need puudega 16-18-aastased,
kellele on määratud töö-võime toetus enne 1. veebruari 2027,
saavad seda toetust ka edas-pidi.

Lisaks saavad nad ka puudega töö-ealise inimese toetust.

Need puudega noored,
kes saavad 16-aastaseks pärast 1. veebruari 2027,
saavad puudega lapse toetust kuni 18-aastaseks saamiseni.

Selleks, et töö-võime toetust saada,
ei pea puudega noor tööle minema.

Pane tähele:

- Töö-võime toetus on keskmiselt 391 eurot kuus.
- Puudega töö-ealise inimese toetus on 29 kuni 100 eurot kuus.

- Puudega lapse toetus on 139 kuni 270 eurot kuus.

See tähendab:
need puudega noored,
kes saavad töö-võime toetust ja puudega töö-ealise inimese toetust,
saavad rohkem raha
kui need puudega noored,
kes saavad ainult puudega lapse toetust.

**Eest-koste süsteemi muutmine**

Kui inimese vaimne tervis on väga halb
ja ta võib teha enda jaoks halbu otsuseid,
määratakse talle **eest-kostja**.

Eest-kostja teeb otsuseid selle inimese eest,
ta kaitseb selle inimese õigusi ja huvisid.

Sellist süsteemi nimetatakse: **eest-koste**.

**eest-kostja** – inimene, kellel on õigus ja kohustus teha otsuseid
teise inimese eest

**eest-kostetav** – inimene, kelle eest teeb otsuseid eest-kostja

Ministeeriumide ametnikud valmistavad praegu ette
eest-koste seaduse muutmist.

Õigus-kantsler ütles:

Eest-koste seadust tuleb tõesti muuta.

Seda on vaja puuetega inimeste õiguste kaitseks.

Seaduse muutmisel tuleb täpselt kirja panna:

- millisel juhul inimene vajab eest-kostet
  ja millisel juhul mitte,
- milliseid otsuseid peab tegema eest-kostja
  ja milliseid otsuseid võib teha inimene ise.

Tuleb arutada:
Millist kaitset on tegelikult vaja
psüühika-häirega täis-kasvanud inimestel?

Kaitsta tuleb neid,
kellel päriselt on kaitset vaja.

Laste ja täis-kasvanute eest-koste peavad olema erinevad.

See tähendab:
laste eest tehakse teist-suguseid otsuseid
kui täis-kasvanud inimese eest.

Lisaks:

Eest-koste seadusest
ja teistest seadustest
tuleb välja võtta sõnad,
mis halvustavad puuetega inimesi.

Näiteks: vaimu-haigus, nõdra-meelsus.