3.1.5. Õiguskantsler

Õiguskantsleril on oluline roll Eesti põhiseadusliku korra ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Õiguskantsleri ametikoht on kriisiülesandega ametikoht (§ 107 lg 3), mistõttu peab ta tagama oma tegevuse toimepidevuse ja valmisoleku täita põhiseaduslikke ülesandeid nii tava- kui ka kriisiolukorras.

Õiguskantsler teeb **järelevalvet kriisiolukorra ajal tehtud otsuste õiguspärasuse üle**, sh hindab kriisiolukorra lõpetamata jätmise põhjendatust ning kontrollib erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise kooskõla põhiseaduse, seaduste ja välislepingutega.

Eriti oluline on õiguskantsleri roll olukordades, kus kriisiolukorra lahendamiseks rakendatakse ulatuslikke põhiõigusi piiravaid meetmeid, nt liikumis- või teabelevi piiranguid või muid erakorralisi abinõusid. Õiguskantsleri järelevalve aitab tagada, et ka kriisiolukorras järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet, austatakse inimväärikust ning rakendatakse piiranguid üksnes seaduses ette nähtud alustel ja ulatuses.

Ava kõik

Kriisiolukorraks valmistumine – riskianalüüs ja toimepidevuse tagamine

Õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannete katkematu täitmise tagamiseks peab tema tegevuse toimepidevus ja valmisolek täita põhiseaduslikke ülesandeid olema tagatud ka kriisiolukorras. Sellele aitavad kaasa riskide analüüsimine, toimepidevuse tagamine ning selles veendumine läbi harjutamise. Need tegevused aitavad seista hea selle eest, et õiguskantsler saab järelevalveülesandeid täita ka olukorras, kus tavapärane töökorraldus on häiritud.

Õiguskantsleri Kantselei jt põhiseaduslikud institutsioonid peavad kriisiolukorraks valmisoleku tagamisel lähtuma seaduses sätestatud **riskianalüüsi** koostamise põhimõtetest ning riske analüüsides tuleb analüüsida nii üleriigilises riskianalüüsis esitatud kui ka muid ohte institutsiooni püsiva kriisiülesande täitmisele ja toimepidevusele (§ 18 lg 1). Põhiseadusliku institutsiooni autonoomiast ja sõltumatusest lähtuvalt ei pea Õiguskantsleri Kantselei järgima Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud riskianalüüsi koostamise täpsemaid nõudeid. Nende järgimine on soovituslik (**viide VV määrusele,** vaata ka **ptk 1.1. Riskianalüüs**). Seetõttu saab Õiguskantsleri Kantselei ise otsustada, kuidas, millal ja millises vormis riskianalüüs koostatakse ning kehtestatakse (§ 18 lg 6).

Õiguskantsleri Kantselei peab tagama toimepidevuse ning selleks tuleb minimaalselt määratleda institutsiooni kriitilised tegevused ja vajalik toimepidevuse tase, hinnata ja maandada riske, kavandada tegevused häirete, katkestuste ja küberintsidentide korral ning tagada toimepidevuse taastamine. Samuti tuleb Õiguskantsleri Kantseleis määrata kriisirollid[24] (vaata ka **ptk 1.6. Kriisirollid**) ja asendused, valmistada inimesed nende ülesannete täitmiseks ette, korraldada turvaline töökorraldus ja sidepidamine ning vajaduse korral rakendada valmisolekutasemeid[25] (§ 23 lg 3).

Lisaks tuleb tagada vajalike vahendite ja varude olemasolu, kavandada vajaduse korral varuasukoht ja ümberpaiknemine, määrata toimepidevuse tagamiseks vajalikud objektid ning korraldada nende kaitse ja neil varjumisvõimalused. Samuti tuleb määrata toimepidevuse tagamise eest vastutavad inimesed ja

kontaktpunktid ning edastada andmed Riigikantseleile (§ 23 lg 3).

Seejuures ei ole seaduses määratletud, kuidas ja kuhu toimepidevuse tagamiseks rakendatavad tegevused vormistada. Selleks võib koostada toimepidevuse plaani, vormistada sisemise korraldusega vm sobival viisil.

Iga põhiseaduslik institutsioon, sh Õiguskantsleri Kantselei, peab toimepidevuse tagamiseks harjutama oma ülesannete täitmist (§ 23 lg 7).

24 Õiguskantsleri Kantselei võib oma kriisiplaanis (selle olemasolul) määrata inimesed ja ametikohad, kellel on kriisiolukorras kindlad ülesanded, mis aitavad tagada õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannete täitmise (§ 107 lg 4).

25 Sarnaselt riskianalüüsi täpsustatud nõuetele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega valmisolekutasemete ja objekti-kaitse tingimuse ja korra, kuid need on Õiguskantsleri Kantseleile soovituslikud ning toimepidevuse tagamisel tuleb lähtuda seadusest.

Õiguskantsleri roll kriisiolukorras

Õiguskantsler täidab oma põhiseaduslikke ülesandeid ka kriisiolukorra ajal. Kuigi kriisiolukorra lahendamine võib vajada tavapärasest ulatuslikumaid riigivõimu volitusi ja erisusi avaliku võimu teostamisel, ei tähenda see, et riik tegutseks väljaspool õiguskorda. Ka sõja ajal lahingutegevuse käigus jäävad põhiseadus, Eesti Vabariigile siduvad välislepingud ning rahvusvahelise humanitaarõiguse normid riigivõimu tegevuse aluseks ulatuses, milles nende järgimine on sõjaseisukorra lahendamisel võimalik.

Sellest tulenevalt jätkavad põhiseaduslikud institutsioonid, sh õiguskantsler, oma ülesannete täitmist ka kriisiolukorra ajal. Praktikas võib kriisiolukorra iseloom mõjutada järelevalvetoimingute tegemise viisi või aega. Näiteks ei pruugi õiguskantsleril olla võimalik kontrollida sõjavangide kinnipidamise tingimusi vahetult lahingutegevuse piirkonnas, kuid järelevalve saab toimuda esimesel võimalusel pärast seda, kui asjaolud seda võimaldavad. Seega võivad muutuda järelevalve praktilised korralduslikud aspektid, kuid mitte õiguskantsleri pädevus ega ülesanne teha sõltumatut järelevalvet.

Õiguskantsleri roll on oluline igas kriisiolukorras, sest tema **ülesanne on kontrollida, et riigivõimu teostatakse kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja Eesti Vabariigile siduvate välislepingutega**. Kuivõrd õiguskantsler võtab Vabariigi Valitsuse istungitest sõnaõigusega osa (VVS § 18 lg 4), on tal juba valitsuse arutelude käigus võimalus tähelepanu juhtida valitsuse arutatava meetme kooskõlale või vastuolule põhiseaduse ja õigusriigi põhimõtetega ning proportsionaalsusele selles konkreetses olukorras.

Sõltumatu põhiseaduslik järelevalve aitab tagada, et ka kõige keerulisemates julgeolekuolukordades lähtutakse õigusriigi põhimõtetest ning rahvusvahelise humanitaarõiguse nõuetest ning et kriisiolukorra lahendamiseks rakendatud meetmed on õiguspärased, vajalikud ja proportsionaalsed.

Järelevalve piiravate meetmete üle

Kriisiolukordades on riigivõimul tavapärasest ulatuslikumad volitused ning põhiõigusi ja -vabadusi võidakse piirata. Sellest hoolimata peavad Vabariigi Valitsuse, Vabariigi Presidendi ja Riigikogu **otsused**

olema õiguspärased, põhjendatud ning kooskõlas põhiseadusega.

Õiguskantsleri ülesanne on hinnata, kas kriisiolukorra õigusaktid ja üksikotsused vastavad põhiseadusele ning kas põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel on järgitud seaduslikkuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Sõltumatu põhiseaduslik kontroll aitab tagada, et ka kõige keerulisemates ja kiireloomulisemates olukordades **säilib tasakaal riigi julgeoleku, avaliku huvi ja põhiõiguste kaitse vahel**. Kriisiolukorra lahendamisel tuleb järgida õigusriigi põhimõtteid ning õiguskantsleri järelevalve aitab tagada, et erakorralisi meetmeid rakendatakse põhiseadusliku korra raamides.

Järelevalve sõnumisaladuse ning eraelu puutumatust piiravate toimingute üle

Õiguskantsleri järelevalve on oluline ka juhtudel, kui inimese suhtes on kohaldatud sõnumisaladuse ning kodu-, perekonna- ja eraelu puutumatust piiravaid toiminguid. Üldreeglina tuleb inimest pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppu sellistest toimingutest teavitada. Siiski lubab seadus erandlikel alustel teavituse tegemata jätta. Näiteks juhul, kui teavitamine ohustaks jätkuvalt riigi julgeolekut, kasutatavaid meetodeid või teiste isikute õigusi.

Et välistada kergekäelist teavitamata jätmist, näeb seadus ette **mitmetasandilise järelevalve**. Õiguskantsler kontrollib oma pädevuse piires, kas teavitamata jätmise alus on õiguspärane ja kooskõlas põhiõiguste kaitse nõudega, aidates tagada, et erand tehakse üksnes seaduses ette nähtud juhul ja ulatuses. Sellega täiendab õiguskantsleri järelevalve haldusorganisisest kontrolli ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni pädevust juhtudel, mis on sätestatud julgeolekuasutuste seaduses.

Järelevalve kriisiolukorra otsuste üle

Õiguskantsler teeb järelevalvet selle üle, kas kriisiolukorra kehtestamise ja lõpetamise, eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning lõpetamise, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ning lõpetamise ja nende pikendamise otsused on kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja Eesti Vabariigile siduvate välislepingutega (§ 174 lg 1, õiguskantsleri seadus (ÕKS) § 1 lg 13).

Samuti kontrollib õiguskantsler otsuste õiguspärasust, millega antakse välisriigi relvajõududele luba osaleda Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil (§ 174 lg 1).

Ühtlasi teeb õiguskantsler **järelevalvet kriisiolukorra ajal tehtud otsuste kehtivuse õiguspärasuse üle**. Ta hindab, kas kriisiolukorra lõpetamata jätmine on põhjendatud ja seaduslik ning kas kriisiolukorra ajal antud üldkorralduste kehtivuse säilitamine või nende kehtetuks tunnistamine on õiguspärane (§ 174 lg 2).

Õiguskantsler võib sekkuda igal ajal – kui otsus vastu võetakse (see hõlmab ka nt eriolukorra pikendamise otsust) ja ka siis, kui otsuse kehtivuse ajal ilmneb vastuolu põhiseaduse, seaduste või välislepinguga. Nii aitab järelevalve tagada, et kriisiolukorra lahendamiseks rakendatud meetmed

püsivad õiguspärased kogu nende kehtivuse vältel ning neid ei hoita jõus kauem ega ulatuslikumalt, kui olukord nõuab.

Meetmed rikkumise tuvastamisel

Kui õiguskantsler leiab, et järelevalve käigus kontrollitud otsus ei ole täielikult või osaliselt kooskõlas põhiseaduse, seaduse või välislepinguga, teeb ta esmalt **ettepaneku viia otsus viivitamata õigusega kooskõlla**.

Selleks esitab õiguskantsler otsuse tegijale taotluse ning teeb ettepaneku see kahekümne päeva jooksul seaduse või põhiseadusega kooskõlla viia. Kui ettekirjutust ei järgita, on õiguskantsleril õigus pöörduda Riigikohtusse, et taotleda otsuse kehtivuse peatamist kuni selle õigusega kooskõlla viimiseni (§ 174 lg 3). See aitab tagada, et kriisiolukorras ei kohaldata meetmeid, mille õiguspärasus või kooskõla kõrgemalseisvate õigusnormidega on kahtluse all.

Järelevalve õigustloovate aktide ja üldkorralduste üle

Lisaks üksikotsustele teeb õiguskantsler järelevalvet ka kriisiolukorra ajal vastu võetud õigustloovate aktide ja üldkorralduste põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle (§ 175 lg 1). See ei erine tavaolukorras tehtavast järelevalvest õigustloovate aktide üle (ÕKS § 151).

Õigustloova akti või üldkorralduse osalise või täieliku mittevastavuse korral põhiseadusele, seadustele või välislepingutele teeb õiguskantsler akti või korralduse tegijale ettepaneku viia see 20 päeva jooksul kooskõlla põhiseaduse, seaduste või välislepinguga. Kui seda ei tehta, teeb õiguskantsler Riigikohtule viivitamata taotluse tunnistada õigustloov akt või üldkorraldus või selle säte kehtetuks (§ 175 lg 2 ja 3 ning ÕKS § 17–18).

Õiguskantsleri roll Riigikohtu menetluses

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus annab õiguskantslerile õiguse esitada Riigikohtule taotlus kriisiolukorraga seotud otsuste tühistamiseks (PSJKS § 16 lg 2 ja § 18 lg 2). Lisaks võib õiguskantsler avaldada Riigikohtule arvamust menetlustes, milles Vabariigi Valitsus taotleb erakorralise või sõjaseisukorra ajal erakonna või tööandjate ühingu tegevuse peatamist (PSJKS § 33 lg 2).

Viimati uuendatud 25.09.2026