

Õiguskantsler kaitseb õigussüsteemi legitiimsust

Allar Jõks (RiTo 4), Õiguskantsler

Õiguskantsleri ametkonna tegevuse üheks põhieesmärgiks peab kujunema aktiivne osalemine põhiseaduse paragrahvis 14 sätestatu elluviimisel: õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. See omakorda tähendab kõigi avaliku võimu kandjate aktiivset ja mõtestatud koostööd ning avatust.

Lähtudes demokraatliku õigusriigi ja sotsiaalse riigi põhimõttest, on Eesti põhiseaduse § 13 fikseerinud igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Põhiseaduse § 14 paneb õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele.

Õiguskantsleri kui sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni tegevuse lõppeesmärk igas tema tegevusvaldkonnas on vastavalt oma pädevusele kaitsta isikute põhiõigusi ja vabadusi, sh igaüht riigivõimu omavoli eest, s.t riigiasutuste selliste tegude eest, mis ei ole kooskõlas riigi põhiseadusega ega seadustega, õigusriigi põhimõtetega.

Oma ülesandeid täites saab õiguskantsler astuda samme isikute õiguste ja vabaduste kaitseks siiski ainult sellises ulatuses ja selliste vahenditega, mis on ette nähtud põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri pädevus ja reageerimismehhanismid on sätestatud põhiseaduse 12. peatükis. Põhiseaduse § 139 1. lõige paneb õiguskantslerile kohustuse teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle. Ka siin, abstraktse normikontrolli raames keskendab õiguskantsler tähelepanu põhiväärtustest – õiglusest, seaduslikkusest ja vabadusest – kinnipidamisele. Peamine, mida hinnatakse, on see, kas seadus, Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus tagab põhiõigused ja vabadused tegelikkuses.

Seega peab õiguskantsler õigustloovaid akte kontrollides tegema kõik selleks, et need aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega vastavuses. Seega kannab ka õiguskantsler vastutust õigussüsteemi legitiimsuse eest. Õigustloovate aktide kontrollimisel saadud üldistused peaksid andma seadusandjale tagasisidet riskipunktidest eri õigusvaldkondades ja aitama kaasa õigusloome kvaliteedi tõstmisele.

Õiguskantsleri iga-aastane ülevaade Riigikogule õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega peab kujunema üheks kanaliks, mille kaudu seadusandja saab informatsiooni õigusloome sõlmküsimustest.

Õiguskantsleri ettekandes Riigikogule 27. septembril 2001 õigustloovate aktide kooskõla kohta põhiseaduse ja seadustega märgiti järgmist.

Põhiseaduse tõlgendamine

Eesti Vabariigi põhiseadus saab tuleval aastal kümneaastaseks. Põhiseaduse stabiilsus on ka õiguskorra stabiilsus, seetõttu on põhiseaduse kestev toime väärtus omaette. Põhiseadust peaks muutma vaid siis, kui selleks on tõsine praktiline vajadus ja kui on olemas ühiskondlik kokkulepe. Põhiseadus pole kindlasti see akt, mida peaks muutma keeleliste või juriidiliste ebatäpsuste kõrvaldamiseks tekstist. Põhiseadust ei ole vaja muuta, kui probleemi on võimalik lahendada tõlgendamisega. Seejuures ei tohi piirduda ühe ja tõlgendaja jaoks pahatihti kõige sobivama tõlgendusmeetodiga. Ükskõik mis meetodit ka kasutatakse, ei tohi unustada tõlgendamise kuldreeglit: seadust, sh põhiseadust, ei või tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.

Kõige aktuaalsem on küsimus, kas põhiseadust on vaja tingimata muuta Euroopa Liiduga ühinemisel. On avaldatud arvamust, et põhiseaduse esimest paragrahvi muutmata pole võimalik Euroopa Liiduga ühineda. Kordan veel kord: põhiseaduse § 1 ei takista Euroopa Liiduga ühinemist. Selleks, et liitumisjärgselt oleks Eesti õiguskord harmoneeritud Euroopa õiguskorraga, tuleb jätkata asjakohaseid arutelusid liitumise põhiseaduslikest aspektidest.

Põhiseaduse erinevate tõlgendusvõimaluste näiteks on tänavukevadine Riigikontrolli seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus, kus vaieldi selle üle, kas Riigikontrolli pädevus kontrollida avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on põhiseadusega kooskõlas või mitte. Leian, et on. Põhiseaduse § 133 eesmärk on tagada majanduskontroll kogu avaliku halduse ja selle vahendite kasutamise üle, hõlmates kõiki halduskandjaid. Peale põhiseaduse §-s 133 nimetatud halduskandjate tuntakse praegu ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, kes oma tegevuses lähtuvad avalikest huvidest ja kelle tegevuse kontrollimine peab kuuluma Riigikontrolli pädevusse. Kontroll Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajate ja isikute üle, kellel on kohustusi Euroopa Liidu ees, ei olnud põhiseaduse vastuvõtmise ajal veel aktuaalne. Kuna Euroopa Liidu vahendite puhul on tegemist avaliku sektori vahenditega, on põhjendatud Riigikontrolli auditeerimispädevuse laiendamine selles valdkonnas. Nimetatud põhjustel ei saa lugeda Riigikontrolli pädevuse laiendamist põhiseaduse vastaseks.

Põhiseaduse rakendamist raskendab jätkuvalt puuduv seadus, mis avaks mõiste "riigi varalised kohustused" sisu põhiseaduse § 65 punkti 10, § 104 lõike 2 punkti 15 ja § 121 punkti 4 kontekstis. Põhiseaduse § 121 punkt 4 sätestab: Riigikogu ratifitseerib Eesti Vabariigi lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi. Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu lähtub ebaõigest eeldusest, et põhiseaduse § 121 punkt 4 kuulub kohaldamisele vaid nendes õigussuhetes, milles Eesti Vabariik on rahvusvahelise õiguse subjekt. Teisisõnu, kus õigussuhte teisteks osalisteks on välisriigid või rahvusvahelised organisatsioonid. Sellest tuleneb ka selle eelnõu ebaõige järeldus, et Riigikogus ei pea ratifitseerima laenulepinguid, mille üheks pooleks pole välisriik või rahvusvaheline organisatsioon.

Riigi peamiste ülesannete hulka kuulub sisemise ja välise rahu kaitsmine. Seepärast ei saa ma ülevaates mööda minna olukorrast riigikaitsealaste õigusaktide valdkonnas.

Riigikaitse õiguslik regulatsioon, vaatamata viimaste aastate jõupingutustele, ei kujuta endast veel ühtset, tasakaalustatud tervikut.

Jälle tuleb viidata tõsiasjale, et meil puudub Eesti kaitseväge korraldust sätestav seadus, mida nõuab põhiseaduse § 126 lõige 2. Tegematajätmissi on teisigi. On piinlik meenutada, et tänaseni kehtib Vabariigi Valitsuse 1991. aasta 2. detsembri määrusega kinnitatud Eesti Vabariigi Kaitsejõudude Peastaabi ajutine põhimäärus, mis paljuski ei ole enam kooskõlas kehtivate seaduste ja põhiseadusega.

Juba 2000. aasta septembris alustas Riigikogu uue rahuaja riigikaitse seaduse eelnõu menetlemist, et kõrvaldada seni mitmeid probleeme tekitanud ebamäärasused ja vastuolud riigikaitse kõrgeimal juhtimistasandil, sh Vabariigi Presidendi pädevuses, samuti kaitseministri ja kaitseväge juhataja subordinatsioonis. Kahjuks ei ole Riigikogu seni jõudnud selle eelnõu sisulise aruteluni.

Seaduste kooskõla põhiseadusega

Oma tegevuse tulemusena olen jõudnud veendumusele, et tulevikus tuleb pöörata rohkem tähelepanu õigusloome kvaliteedile ja regulatsioonide mõju analüüsile. Õigus on efektiivne käitumise reguleerimise vahend, seetõttu nõuab selle vahendi kasutamine selget vastust küsimustele, kas, kuidas ja mida reguleerida. Õigust õigusnormide tähenduses, mis reguleerivad riigi ühiskondlikke suhteid, tuleb kasutada nii vähe kui avalikes huvides võimalik, ja nii palju, kui ilmtingimata vajalik. Seega peab õiguslik regulatsioon olema optimaalne ja inimestele arusaadav ning nende alusel toimuv menetlus lihtne.

Ülereguleerimine ja õigusaktide rohkus ähmastab õiguskorra selgust. Regulatsioonide ebaefektiivsus ei vasta ühiskonna uutele vajadustele ning toob kaasa täiendavaid majanduskulutusi. Õiguslikult koormavad, keerulised või hoopis ebapraktilised regulatsioonid ja neis sisalduvad nõuded võivad pärssida normaalset konkurentsi, investeringute dünaamikat ja tööturgu, seega pidurdada majanduskasvu. Selline õiguslik regulatsioon suurendab paratamatult avaliku sektori halduskulusid. Uute seaduste või muude õigusaktide planeerimine ja nende muutmine eeldab kehtivate regulatsioonide toime uuringuid ja adekvaatset riiklikku statistikat. Meie ühine probleem on õigussüsteemi toimimise, rakenduspraktika üldistamise ja regulatsioonide tulemuslikkuse analüüsi nõrk tase või puudumine. Kes teab vastust küsimusele, missugune on seaduse muudatuse mõju nt elukeskkonna kvaliteedile, tööhõivele või kodanike asjaajamise protseduuridele ametiasutuses?

Olulisemad puudused õigusloomes

Põhiseaduslikkuse järelevalve tulemusena tooksin siinkohal ära mõned olulised puudused õigusloomes.

1. Seletuskirjad kui olulised teabeallikad ei vasta kehtestatud nõuetele. Neis esineb eksitavaid vigu või ebatäpsusi küsimustes, millel on oluline tähtsus seadusest arusaamisel.

Seaduseelnõudele lisatud seletuskirjad ei kajasta alati, mis eesmärgil piiranguid sätestatakse, põhjendusi piirangute vajalikkuse, sobivuse ja proportsionaalsuse kohta.

2. Seaduste muutmise ettepanekutes ei suudeta piisavalt tuvastada kõiki süstemaatilisi seoseid, mida muudatus tegelikkuses kaasa toob. Seetõttu saavad võimalikuks mitmeti mõistetavad seadusesätted ja ka lüngad seadustes.

3. Seadusandlus on tervikuna muutunud märgatavalt komplitseeritumaks, seaduste keel ja sätete sõnastus erialaseks ja keerukaks. Uueks probleemiks on kujunenud rohked seosed teiste seadustega (nt telekommunikatsiooniseadus, riigihangete seadus).

4. Õigusloomes on probleemiks seaduste mittepiisav regulatiivsus ja volitusnormide rohkus. Volitusnormide rohkusega käib kaasas kohati liialdatud optimism, et seaduse jõustumise ajaks on vastu võetud ka kõik rakendusmäärused. 1. veebruaril 2001 jõustunud uue liikluseaduse puhul aga seda ülesannet ei täidetud, seetõttu ei võetud liikluseeskirja ja mitmeid teisi määrusi vastu õigeaegselt.

5. Jätakuvalt on probleemiks paljude legaaldefiniitsioonide puudumine ja seaduste mitmeti mõistetavus, puudulik või arusaamatu regulatsioon. See põhjustab pöördumisi õiguskantsleri poole seaduste tõlgendamiseks ja arvamuse saamiseks. Selleks, et oleks võimalik täita seadusega pandud ülesandeid, on minu poole pöördunud nii ametid, inspeksioonid kui ka valitsusasutuste hallatavad asutused. Pöördumise sisu võib üldistatult kokku võtta järgmiselt: aidake üles leida seaduse mõte.

Viidatud puudused toovad kaasa ühe ja sama õigusakti erineva kohaldamise. Nt kaitseväeteenistuse seaduse § 197 lõike 1 alusel on pensioni suuruse arvestamise aluseks kaadrikaitseväelasele, reservväelasele ja eruväelasele viimase ametikoha teenistustasu, mille hulka ei arvata korteriraha ega toiduraha. Kaks ministeeriumi said erinevalt aru ametikoha teenistustasu mõistest. Seega rakendasid pensioni määramise dokumendid esitanud ja esitatud dokumentide alusel pensioni määranud ametkond seadust erinevalt.

Seadustest ei saada aru

1999. aastast on õiguskantsler korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele reguleerida seadusega toimetulekutoetuste määramise ja maksimisega seonduvaid küsimusi. Asjaolu, et toimetulekutoetuste saamise tingimused ja kord ei ole sõnaselgelt seadusega reguleeritud, on praktikas tekitanud jätkuvalt probleeme. Ei saa pidada normaalseks, et seaduse alusel riikliku toetuse saamine ei sõltu mitte seaduse sättest, vaid tihti kohaliku omavalitsuse ametnike tõlgendusest. Samas avaldan lootust, et Riigikogu võtab vastu sellise sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, kus toetuste saajad on ühetähenduslikult määratletud, ja see säte ei vaja enam tõlgendamist.

Näitena võib tuua ka kinnistusraamatu seaduse § 8 ja riigilõivuseaduse § 194 rakendamisel tekkinud probleemid, mis viitavad vajadusele neid sätteid muuta, tagamaks seaduste ühetaoline rakendamine. Nimelt sätestati riigilõivuseaduse §7ga 194 2001. aasta 1. jaanuarist, et teadaande avaldamise eest ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded tasub

teadaande esitaja 100 krooni riigilõivu. See on tekitanud küsimusi ja probleeme kinnistusametitele, kohalikele omavalitsustele ja õigustatud subjektidele. Tekkinud olukorra lahendamiseks on kinnistusametid pannud ebaseaduslikke kohustusi isikutele, kelle kasuks kinnistamine toimub, või kohalikele omavalitsustele.

Õiguselguse puudumisest seadustes annavad tunnistust ka minu ettepaneku täitmisel tekkinud probleemid. Tegin majandusministrile ettepaneku hinnata "Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001–2006" (heakskiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 27. märtsil 2001) strateegilist keskkonnamõju. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus jõustus 1. jaanuaril 2001. Keskkonnakaitset tagava uudse abinõuna sätestati nimetatud seaduses strateegilise keskkonnamõju hindamise nõue, mis tähendab planeeringu, riikliku arengukava või programmiga kavandatavast tegevusest tuleneva võimaliku keskkonnamõju hindamist arengukava või programmi koostamise käigus. Strateegilise keskkonnamõju hindamise aruanne kuulub eraldi osana planeeringu, riikliku arengukava või programmi juurde. Strateegilise keskkonnamõju hindamise protseduuriline külg ei ole aga õiguslikult reguleeritud. Paradoksaalne küll, kuid kui õiguslik regulatsioon on lünklik, on riigiasutuselt raske nõuda talle seadusega pandud kohustuse täitmist. Kohustus võib jääda täitmata, sest tegija ei saa aru, mida ta peab täpselt tegema.

Ettepanekud paremaks õigusloomeks

Teen osundatud puudustest kokkuvõtlikud järeldused, mida õigusloomes osalejad peaksid edaspidi arvestama.

1. Seaduseelnõudele lisatud seletuskirjad peaksid kajastama, mis eesmärgil piiranguid sätestatakse, milline on kavandatava seaduse mõju.
2. Avaliku halduse seaduslikkuse nõudest tulenevalt peavad avaliku võimu teostaja pädevus ja volitused suhetes kolmandate isikutega olema määratud seadusega ning piisavalt selged.
3. Seaduse kohaldajal peab olema võimalus kaaluda, kas õiguste ja vabaduste piiramine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, kusjuures seaduse kohaldaja peaks saama kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi.
4. Põhiõiguse riivet saab lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks vaid siis, kui riivel on legitiimne eesmärk. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema soovitud eesmärgiga proportsionaalsed. Nimetatut peab arvestama nii seadusandja kui ka õiguse kohaldaja.
5. Kohalikele omavalitsustele kohustuse panemisel peavad täpselt olema sätestatud nii finantseerimise allikad kui ka kohalike omavalitsuste eelarvesse sihtotstarbeliste summade eraldamise kord.
6. Seaduse vastuvõtmisele peab järgnema seaduse rakendajate koolitamine ja seaduse selgitamine avalikkusele kui üks osa rakendamisest.

Õiguskantsler kui ombudsman

Põhiseaduse § 139 2. lõige kohustab õiguskantslerit analüüsima seaduste vastuvõtmise ja muutmise ettepanekuid ja talle riigiasutuste töö kohta tehtud ettepanekuid ning vajaduse korral esitama Riigikogule ettekande. Sellest tulenevalt peab õiguskantsler analüüsima nii riigiasutuste töö üldise korralduse kohta esitatud märgukirju kui ka konkreetseid riigiasutuste ja nendes töötavate ametiisikute tegevuse kohta tulnud avaldusi. Niisiis tuleneb juba põhiseadusest õiguskantsleri ülesanne aidata inimesi, keda on riigiasutustes koheldud õigusvastaselt või vastuolus hea haldustavaga. Seega täidab õiguskantsler ka neid ülesandeid, mis enamikus riikides on ombudsmani pädevuses.

Õiguskantsleri kontrolltegevus riigiasutuste tegevuse üle on üksikasjalikult sätestatud õiguskantsleri seaduse 4. peatükis. Siin on juhised, kuidas pöörduda õiguskantsleri poole, kuidas kontrollida riigiasutuste tegevust ning kuidas reageerida väärhaldusele ja seadusrikkumistele.

Õiguskantsleri poole võib pöörduda igaüks, ehkki mitte alati ei saa õiguskantsler alustada menetlust avalduses toodud asjaolude kontrollimiseks. Esmane tingimus on, et avaldaja kas isiklikult või oma esindaja kaudu peab osutama, milline riigiorgan või ametiisik on rikkunud avaldaja õigusi või teda halvasti kohelnud, ning kirjeldama tegevust, mis seda kinnitab. Avaldusaluses asjas ei tohi olla jõustunud kohtuotsust ega toimuda samal ajal kohtueelset kaebemenetlust ega kohtumenetlust. Õiguskantsler võib avalduse tagasi lükata, kui see on esitatud rohkem kui aasta pärast seda, mil isik oma õiguste rikkumisest teada sai või pidi teada saada. Kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, selgitab õiguskantsler avaldajale, kelle pädevusse avalduse lahendamine kuulub, ja edastab avalduse asjaomasele asutusele või ametiisikule.

Riigiasutuste tegevust võib õiguskantsler kontrollida ka enda algatusel eelnevalt laekunud teabe põhjal. Teabeallikaks võivad olla inimeste pöördumised, õiguskantsleri enda tähelepanekud riigiasutuste külastamisel, kõige enam aga ajakirjanduse tähelepanu paelunud juhtumid, kui on alust arvata, et riigiasutus pole käitunud kooskõlas seadusega või on rikkunud head haldustava.

Erilist tähelepanu pöörab õiguskantsler nende isikute kaitsele, kelle vabadust on piiratud või kes ise ei suuda oma õiguste eest asjakohaselt seista. Kinnipeetava, ajateenija, samuti psühhiaatriaiglas, erihooldekodus, üldhooldekodus või noortekodus viibiva isiku saadetav avaldus õiguskantslerile ja õiguskantsleri vastuse sisu ei kuulu nende asutuste poolt kontrollimisele ning need avaldused ja vastused edastatakse viivitamata adressaadile. Kirjavahetuse kulud kannab asutus, kus avaldaja viibib.

Õiguskantsler teatab avalduse esitajale ühe kuu jooksul, milliseid toiminguid ta avalduse või kaebuse puhul on teinud või peab vajalikuks teha. Menetlustoimingute valik on mitmekesine: teabe nõudmine, seletuse võtmine, suulise ütluse võtmine, dokumentide ja paikadega tutvumine (õiguskantsleril peab olema neile vaba juurdepääs) ning eksperdi kasutamine.

Õiguskantsleri järeldused sisalduvad tema ettepanekus seadust või head haldustava rikkunud riigiasutusele. Õiguskantsler ise sanktsioone ei rakenda, kuid ta võib teha ettepanekuid rikkumises süüdi oleva asutuse üle järelevalvet teostavale asutusele või isikule, kellel on ametiisiku üle distsiplinaarvõim. Kui õiguskantsleri ettepanekut ei täideta või tema järelepärimisele ei vastata, võib õiguskantsler informeerida sellest Vabariigi Valitsust või Riigikogu, samuti avalikkust (tabel 1 ja 2).

Õiguskantsleri ettekanded ja ettepanekud aastail 1993–2000

Tabel 1. Ettekanded

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Kokku
Riigikogule	4	16	2	6	6	3	8	12	57
Vabariigi Valitsusele	1	1			5		1		8
Kokku	5	17	2	6	11	3	9	12	65

Tabel 2. Ettepanekud

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Kokku
Riigikogule	2	1		4	2	6	5	3	23
Vabariigi Valitsusele	3	6	5	5	4	5	7	5	40
Ministritele	3	6	6	5	1	2	6	3	32
Eesti Pangale							1		1
Riiklikele ametitele		1	1						2
Linna-volikogudele	4	10	5	6	10	10	6	6	57
Valla-volikogudele		12	14	11	31	10	19	5	102
Alevivolikogudele			1	1					2
Linnavalitsustele	1	7	5	5	2	2	5	3	30
Vallavalitsustele					7				7
Kriminaalvastutusele võtmiseks				1		1			2
Kokku	13	43	37	38	57	36	49	25	298

Õiguskantsleri ametkonna arengusuunad

Õiguskantsleri senisest tegevusest järeldub vajadus põhjalikumalt analüüsida nii talle esitatud avalduste ja ettepanekute kui ka õiguskantsleri enda algatusel korraldatud kontrollimisel ilmnunud probleemide põhjusi ning töötada välja ettepanekuid isikute õiguste efektiivsemaks kaitseks.

Õigustloovate aktide lauskontroll peab asenduma eesmärgipärase normikontrolliga, mis üldjuhul tõusetub konkreetsest kaebusest, avaldusest. On vaja kindlaks määrata olulisemad riskipunktid ning sellest tulenevalt õiguskantsleri tegevuse prioriteetid.

Kõrvuti konkreetsete avalduste pinnalt tõusetunud kontrolliga tuleb edaspidi keskenduda aastas ühele–kahele prioriteetsele õigusvaldkonnale, et analüüsida vastava valdkonna õigusaktide toimet sügavuti ning vajaduse korral teha põhjendatud ettepanekud õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks. Näitena võib tuua valmiva väikekoolide sulgemise seaduslikkust käsitleva analüüsi, mis annab vastuse küsimusele, kas põhiseaduse §s 37 sätestatud põhiseaduslik õigus haridusele on ikka realselt tagatud.

Õiguskantsler ei võitle tagajärgede, vaid põhjustega, seetõttu on oluline välja selgitada, kuidas sai võimalikuks põhiõiguste rikkumine. Selleks on vaja rohkem seostada õigusaktide nn normikontrolli ja konkreetsete avalduste ning kaebuste lahendamist. Siis on võimalik vastava analüüsi tulemusena teha õigusaktide toime ja nende muutmise või täiendamise osas vajalikke üldistusi. Nt pärast 2001. aasta aprillis toimunud kahe lasteasutuse külastamist tehtud üldistuste põhjal tegi õiguskantsler haridusministrile ja sotsiaalministrile ettepaneku vastavat valdkonda reguleerivate õigusaktide täiendamiseks ja täpsustamiseks.

Oluline pole ainuüksi ümbritseva harmoniseeritud õiguskeskkonna loomine, vaid ka vaidluste lahendamiseks ette nähtud kontrollimehhanismide ehk demokraatlike protseduuride kehtestamine isikute õiguste ja vabaduste tegelikuks kaitsmiseks.

Seega saab õiguskantsleri tegevus tulemuslik olla vaid siis, kui teiste järelevalve- ja kontrolliinstitutsioonide (sh sisekontrolli) tegevus on efektiivne. Õiguskantsler ei pea dubleerima riiklikku järelevalvet, ta peab aga oma tegevuse, autoriteediga mõjutama, et kontrolli mehhanismid toimiksid efektiivselt. Selleks tuleb analüüsida riikliku järelevalve organisatsiooni, sisekontrolli mehhanisme ning märgukirjade ja avaldustega tehtavat tööd riigiasutustes.

Õiguskantsleri kontroll peab laienema kogu avalikule sektorile, s.t õiguskantsler peab jälgima nii avaliku võimu teostamise seaduslikkust kui ka avaliku teenuse osutamise kvaliteeti. Et hinnata põhiõiguste tagamise taset, peavad iga valitsusasutuse haldusalas olema välja töötatud põhiõiguste standardid ja avaliku teenuse osutamise standardid.

Õiguskantsleri ametkonna tegevuse üheks põhieesmärgiks peab kujunema aktiivne osalemine põhiseaduse §-s 14 sätestatu elluviimisel: õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. See omakorda tähendab kõigi avaliku võimu kandjate aktiivset ja mõtestatud koostööd ning

avatust. Need märksõnad koos vajadusega oma tegevust täpsemalt kavandada peavad olema ametkonna tulemuslikuma töö aluseks.