



Õiguskantsler

Kultuuriministeerium
min@kul.ee

Teie nr

Riigi Kinnisvara AS
info@rkas.ee

Meie 10.01.2018 nr 6-1/180043/1800156

Riigihangete vaidlustuskomisjon
vako@fin.ee

Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamisest

Mittetulundusühingu VINCI esindaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas kunstiteoste tellimise konkursse reguleerivad seadused ja nende rakendamine on kooskõlas põhiseadusega ning hea halduse tavaga. Avaldaja leidis, et puudub organ, kelle poole saaksid isikud kunstiteoste tellimise seaduses (KTTS) ette nähtud konkurssidel oma õiguste tõhusaks kaitseks pöörduda.

Õiguskantsleri seaduse kohaselt on õiguskantsleri pädevuses anda hinnang, kas õigustloovad aktid vastavad põhiseadusele ning kas avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevus on õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Leian, et kunstiteoste tellimise konkursse reguleerivad õigusaktid ei ole vastuolus põhiseadusega ning võimaldavad nimetatud konkursil osalejate õigusi kaitsta. Meile edastatud kirjadest aga järeldub, et avaliku võimu esindajad pole järginud konkreetse vaide menetlemisel haldusmenetluse seaduse (HMS) nõudeid ega hea halduse tava. Seepärast teen ettepaneku täpsustada “Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamise juhendit”, mis aitaks vähendada halduskoormust, ning parandada halduspraktikat.

Kunstiteoste tellimise konkursi korraldamise vaidlustamine

Avaldaja soovis vaidlustada Riigi Kinnisvara AS-i (RKAS) korraldatud IT-agentuuri kunstikonkursi ideekavandite tingimustele vastavaks tunnistamise, MTÜ VINCI konkursile kvalifitseerimata jätmise, tema ideekavandi tagasilükkamise, samuti konkursi paremusjärjestuse kinnitamise ja võitja väljakuulutamise otsused.

Pöördumise põhjal võib järeldada, et segadust on tekitanud enne 01.02.2015 kehtinud KTTS-i redaktsioon. Selle järgi rakendati kunstiteoste tellimise konkursi suhtes riigihangete seaduses ideekonkursi kohta sätestatud (arvestades KTTS-i erisusi) ja hankija tegevust sai vaidlustada riigihangete vaidlustuskomisjonis.

Pöörduja esitas vaide esmalt riigihangete vaidlustuskomisjonile ja hiljem Kultuuriministeeriumile (sh teise adressaadina RKAS-ile). Riigihangete vaidlustuskomisjon tagastas vaide (otsus 13.10.2017), sest konkurss oli korraldatud KTTS-i alusel, mitte riigihangete seaduse alusel, ning viitas, et riiklikku ja haldusjärelevalvet teeb KKTS-ist lähtudes Kultuuriministeerium. Kultuuriministeerium jättis samuti vaide läbi vaatamata, sest ei leidnud alust järelevalve algatamiseks, ning selgitas, et haldusmenetluse seaduse (HMS § 73 lg 2) järgi

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

tuleb vaie esitada haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorganile (ministeeriumi 13.11.2017 kiri). RKAS vastas, et vaiet ei ole võimalik läbi vaadata, sest see on esitatud lahendamiseks Kultuuriministeeriumile ja RKAS on saanud üksnes Kultuuriministeeriumile saadetud vaide koopia (RKASi 28.11.2017 kiri).

Seaduse järgi on kunstiteose tellimise konkursid avalik konkursid, mille reeglid määrab KKTS ning vaidlustamine toimub üldises korras – seega tuleb vaie esitada haldusmenetluse seaduse kohaselt (KKTS § 1 lg 3) või saata kaebus halduskohtusse. Konkreetset juhul tulnuks vaie esitada RKAS-ile (HMS § 73 lg 2).

Selgituste jagamine ja vaide edastamine pädevale haldusorganile

HMS § 79 lg-s 2 on kirjas, et „kui vaie ei kuulu haldusorgani pädevusse, tagastab haldusorgan vaide, selgitades, kuhu isik peab pöörduma, või edastab vaide pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale“.

Riigihangete vaidlustuskomisjon ja Kultuuriministeerium, kellele vaided esitati, kuid kelle pädevuses polnud neid lahendada, oleksid pidanud arusaadavalt selgitama, et vaie tuleb esitada RKAS-ile või ise taotluse RKAS-ile edastama. Kultuuriministeerium viitas küll oma kirjas õigesti HMS § 73 lg-s 2 sisalduvale pädeva organi regulatsioonile, kuid jättis sõnaselgelt täpsustama, et vaie tuleb esitada RKAS-ile.

RKAS oleks pidanud igal juhul aru saama, et MTÜ VINCI soovis esitada vaide IT-agentuuri kunstikonkursi korraldamise kohta. HMS § 78 ning hea halduse tava järgi pidanuks RKAS selgitama, et vaie tuleb adresseerida talle ning andma tähtaja taotluses olevate puuduste kõrvaldamiseks.

[Põhiseaduse §-st 14](#) ja [Riigikohtu](#) praktikast tuleneb isikute põhiõigus heale haldusele. HMS-i normid sisustavad hea halduse põhimõtted. Muu hulgas peavad avaliku ülesande täitjad tegutsema eesmärgipäraselt, tõhusalt, rakendama uurimispõhimõtet ja täitma selgitamiskohustust (HMS §-d 5, 6 ja 36). Haldusorgan peab andma selgitusi lihtsalt ja arusaadavalt, lahendama asja kiiresti ja mõistlikult, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Tarbetult pikad selgitused, mis ei aita isikul kõige tõhusamalt oma eesmärgini jõuda, on eksitavad ja võivad panna isikut tegema kahjulikke otsuseid oma õiguste teostamisel (vt ka Riigikohtu lahend [3-3-1-12-16](#), p 10). MTÜ VINCI eesmärk ei olnud algatada järelevalvemenetlust, mille kohta talle selgitusi anti, vaid esitada vaie. Vale organi poole pöördumine tekitab liigset halduskoormust nii pöördujale kui ka haldusesiseselt.

Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamise juhendmaterjalid

Kultuuriministeerium on koostanud „[Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamise juhendi](#)“, milles pole paraku selgitatud vaide- ja järelevalvemenetluse (riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve) erinevusi.

Kultuuriministeerium teeb järelevalvet näiteks kunstiteose tellimise kohustuse tekkimise üle (KTTS § 2 lg 2), kunstiteose hinna üle (KTTS § 2 lg 3) ja konkursi korraldamise üle (KTTS § 3 lg 1 rikkumine). Konkursi käigus tehtud üksikotsused (nt ideekavandite nõuetele vastavaks tunnistamine) alluvad haldusmenetluse seaduse järgi vaidemenetlusele. Vaide esitamise võimaluste kohta juhendist selgitusi ei leia.

Juhend sisaldab ka eksitavaid suuniseid:

- „Juhul, kui kunstiteose tellimise konkursil osaleda soovivale isikule tunduvad mõned juhendis toodud konkursitingimused diskrimineerivad või muul moel seadusega vastuolus olevad, siis on tal õigus esitada vaie Kultuuriministeeriumile kui järelevalveorganile. Vaide esitamisel tuleb järgida haldusmenetluse seaduse nõudeid.“

Muuhulgas tuleb ära näidata, kuidas rikuvad konkursitingimused vaide esitaja subjektiivseid õigusi. Kui vaidemenetluse tulemus ei ole rahuldav, võib isik pöörduda halduskohtusse.“ ([„Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamise juhendi“ lk 25.](#))

- „Iseenesest tuleks juhendis mainida, et konkurss allub riigihangete põhimõtetele (Kehtiva RHS-i järgi on tegu ideekonkursiga (RHS §§ 79–81), kuid segaduste ära hoidmiseks peaks pigem vältima sõna „hange” ja tellimise protsessile läbivalt viitama kui „konkursile”. Seda ennekõike seetõttu, et alates KTTSi muudatuste jõustumisest ei lisata konkursiteadet enam riigihangete registrisse, küsimuste esitamine tellijale ei toimu läbi selle süsteemi jne.“ ([Lisa 1: Soovitusi kunstiteose tellimise konkursi võistlusjuhendi koostamiseks.](#))

Viidatud juhendi järgi on koostatud ka IT-agentuuri kunstikonkursi võistlusjuhend, milles samuti pole selgitatud vaidlustamise aluseid.

Õiguskantsleri seaduse §-st 35¹ lähtudes palun:

- 1) **kultuuriministeeriumil** täiendada ja täpsustada „Kunstiteoste tellimise seaduse rakendamise juhendit“ nii, et oleks selgelt eristatud ja lahti kirjutatud, mille poolest erinevad järelevalvemenetlus (KKTS-i alusel) ning vaide esitamine konkreetse konkursi käigus tehtud üksikotsuste kohta (HMS-i alusel). Konkursi näidisjuhend võiks sisaldada ka viiteid vaidlustamise võimalustele;
- 2) **riigihangete vaidlustuskomisjonil** edastada sarnaste juhtumite puhul vaie pädevale haldusorganile või selgitada, kuhu isik peab pöörduma. Tõenäoliselt võidakse ka edaspidi ekslikult pöörduda riigihangete vaidlustuskomisjoni poole, kui soovitakse vaidlustada KTTS-i alusel korraldatud konkurssi;
- 3) **Riigi Kinnisvara AS-il**, kel tuleb tõenäoliselt ka edaspidi sarnaseid konkursse korraldada, lisada konkursi juhendisse selgitused, millised on otsuste vaidlustamise võimalused.

Kui leiate, et oleme avaldajalt saadud teabe alusel teinud ekslikke järeldusi, palun esitage asjakohased selgitused.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: koopia õiguskantsleri kirjast avaldajale