



ÕIGUSKANTSLER

Hr Hanno Pevkur
minister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 20.12.2010 nr 1.2-3/4135-4
nr 7-4/101419/1100981,
Õiguskantsler 09.05.2011 6-8/110288/1100981

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri seaduseelnõu algatamiseks

Austatud minister

Pöördun Teie poole seoses härra Peep Mardiste avaldusega, kes leidis, et Sotsiaalministeerium ja sotsiaalminister on rikkunud Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee (EMSK) liikme kandidaatide esitamisel põhiseadust ning diskrimineerinud teda poliitiliste veendumuste tõttu.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lõikele 1 on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi põhiseadus) ja seadustele vastavuse üle. ÕKS § 19 lõike 1 alusel on igal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalituse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Vastavalt ÕKS § 35¹ lõikele 1 lõpeb õiguskantsleri menetlus õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee 3. rühma kandidaatide nimetamise menetlus ei olnud kooskõlas haldusmenetluse seaduse ning hea halduse tavaga järgimise küsimuste osas:

- EMSK kandidaatide kaasamise viis ei olnud kooskõlas hea halduse tavaga;
- EMSK 3. rühma kandidaatide valimise käigus ei olnud tagatud erapooletuse põhimõte;
- menetlusosalisi ei teavitatud kohaldatavatest kriteeriumitest;
- avaldajale ei võimaldatud esitada oma vastuväiteid ja arvamust kohaldatavate kriteeriumite ning põhiliikme asemel asendusliikmeks nimetamise suhtes;
- haldusakti andmisel ei järgitud põhjendamiskohustuse põhimõtet.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Ühtlasi leian, et EMSK kandidaatide valikukriteeriumites toodud klausel, mille kohaselt peaksid isikud, keda organisatsioonid esitavad mandaadi saamiseks, olema poliitiliselt määratlemata, on vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses toodud võrdse kohtlemise põhimõttega. Olen seisukohal, et Sotsiaalministeeriumi tegevus avaldaja EMSK kandidaadiks nimetamisest loobumisel ei olnud kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ning avaldajat diskrimineeriti tema poliitiliste veendumuste tõttu.

Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusena vabandada avaldaja ees tema õiguste rikkumise pärast. Samuti teen Teile soovitusena õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks arvestada käesolevas kirjas toodud seisukohtadega järgnevate valikuprotsesside läbiviimisel.

Lisaks käsitlen kirjas küsitavusi seoses põhiseadusliku võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisega, kuna võrdse kohtlemise seaduse § 2 kohaselt on seaduse kohaldamisala piiritletud ning seadus ei kohaldu otseselt EMSK 3. rühma esindajate nimetamise suhtes. **Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusena analüüsida võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala määratlemisega seonduvaid küsimusi ning algatada seaduse muutmise, et viia see kooskõlla põhiseadusega.**

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Avalduse asjaolud ja käik

1. 19.08.2010 pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes leidis, et Sotsiaalministeerium ja sotsiaalminister on rikkunud EMSK liikme kandidaatide esitamisel põhiseadust ning diskrimineerinud teda poliitiliste veendumuste tõttu.

Avaldaja soovis Eesti Keskkonnaühenduste Koja (EKO) esindajana kandideerida EMSK kodanikuühenduste grupi liikmeks (edaspidi nimetatud ka 3. grupiks). EKO koondab 9 valitsusvälist keskkonnaühendust.¹

Avaldaja osutas, et Sotsiaalministeerium kasutas EMSK kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt esitatavate kandidaatide väljavallimisel printsiipe, millest üks sätestab muuhulgas: "Isikud, keda organisatsioonid esitavad konkreetse mandaadi saamiseks peaksid [...] olema poliitiliselt määratlemata." Avaldaja leidis, et seega välistas Sotsiaalministeerium EMSK liikmeks kandideerimise isikutel, kes on mõne erakonna liikmed. Avaldaja märkis, et Sotsiaalministeeriumi esindaja tõi tema mandaadi mitteesitamise põhjendusena välja avaldaja kuuluvuse erakonda. Avaldaja lisis, et on alates 2006. aastast Erakond Eestimaa Rohelised liige.

Avaldaja leidis, et Sotsiaalministeeriumi poolt EMSK liikmeks kandideerimise konkursil kasutatud printsiibid on vastuolus põhiseadusega ning tema põhiseaduslike õigusi on sellega rikutud. Avaldaja leidis, et Vabariigi Valitsusel tuleb peatada Eesti esindajate esitamine EMSK liikmeks, kuni Sotsiaalministeerium korraldab uue konkursi, mille käigus ei piirata potentsiaalsete kandidaatide põhiseadusega tagatud õigusi.

2. Avaldus puudutab EMSK 3. rühma (kodanikuühendused) Eesti esindajate valimist perioodiks 21.09.2010 kuni 20.09.2015. Eestile on EMSK-s määratud 7 kohta, mis jagunevad järgmiselt – I rühm: tööandjad – 2 liikme ja 2 asendusliikme kohta; II rühm: töövõtjad – 2 liikme ja

¹ Eesti Keskkonnaühenduste Koja veebileht: <http://www.eko.org.ee>.

2 asendusliikme kohta; III rühm: muud huvirühmad – 3 liikme ja 3 asendusliikme kohta. Eelmisel perioodil 2006-2010 olid EMSK 3. rühma põhiliikmed Kaul Nurm (Eestimaa Talupidajate Keskliit), Mall Hellam (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit) ning Meelis Joost (Eesti Puuetega Inimeste Koda).

3. 08.09.2010 pöördusin vahevastusega avaldaja ning teabe nõudmisega nr 7-4/101419/1005336 Teie poole. Laekunud vastustes toodud asjaolude selgitamiseks pöördusin 26.11.2010 täiendava teabe nõudmisega Teie ning avaldaja poole.

4. Menetluse materjalidest nähtuvad järgmised asjaolud seoses EMSK liikmete nimetamise käiguga.

02.02.2010 pöördus Sotsiaalministeeriumi poole EMSK seniste liikmete nimel e-kirjaga Eesti Tööandjate Keskliidu rahvusvaheliste suhete juht Eve Päärendson, kes tegi Sotsiaalministeeriumi esindajatele ettepaneku kohtumiseks, et anda ülevaade EMSK Eesti esindajate tööst ajaperioodil 2006-2010. Kirjas kirjeldati ühtlasi EMSK liikmete mandaadi kestust ning uute liikmete nimetamise tähtaega.

08.02.2010 pöördus avaldaja Sotsiaalministeeriumi poole e-kirjaga, milles küsis EMSK liikmete nimetamise ajakava ja protseduuride kohta ning märkis, et on huvitatud kandideerimisest.

09.02.2010 vastas Sotsiaalministeeriumi esindajana eurokordinatsiooni juht avaldajale, et vastavad protseduurid ei ole paigas ning 19.02.2010 toimub kohtumine EMSK seniste liikmetega, misjärel saab otsustada, kuidas kandidaatide valimisega edasi minna.

19.02.2010 toimus Sotsiaalministeeriumi ja EMSK seniste liikmete kohtumine, kus EMSK liikmed andsid ülevaate oma tegevusest komitees. Kohtumisel arutati EMSK uue koosseisu valimisega seonduvaid küsimusi. Sotsiaalministeeriumi ettepanekul asus Mall Hellam koos teiste EMSK 3. rühma liikmetega välja töötama kriteeriumeid, mis võimaldaks valitsusväliste organisatsioonide ülisuurest hulgast valida välja need, kellel oleks suurem potentsiaal edukaks tööks komitees.

09.03.2010 edastas Mall Hellam Sotsiaalministeeriumile EMSK liikmete nimetamise printsiibid. Nimetatud dokumendis on kirjeldatud EMSK tegevuse põhimõtteid ning toodud üldised soovitusel, mida organisatsioonide valimisel silmas pidada. Dokumendis on soovitatud teha ettepanek EMSK töös osalemiseks nendele organisatsioonidele, kes kataksid valdkondi, mis on olulised Eesti tasakaalustatud sotsiaalmajanduslikuks arenguks ning esindaksid tõhusalt oma liikmesorganisatsioone ja Eestile olulisi teemasid ning kus Eesti ühendustel on märkimisväärne kogemus (nt ettevõtluspoliitika kujundamine, töövõtjate huvide esindamine, majanduspoliitika üldine arendamine, kodanikuühiskonna üldist arengut puudutavad küsimused, sotsiaalküsimused, põllumajanduse- ja maaelu arengu poliitika, väliskaubanduspoliitika kujundamine). Dokumendis on toodud, et organisatsioon peaks vastama järgmistele kriteeriumitele: 1) olema rohujuure tasandil lähtuv, oma liikmetele toetuv, üle-Eestilise ulatusega, (soovitavalt) katusorganisatsioon; 2) olema registreeritud juriidilise isikuna, kuna üksnes registreeritud kodanikuühendused vastutavad oma tegude eest nii oma liikmeskonna kui ka kogu ülejäänud ühiskonna ees; 3) osalema EL katusorganisatsioonide ja võrgustike töös, tagades nii EL-i ja rahvusvahelise dimensiooni organisatsiooni töös; 4) olema pikaajalise poliitika kujundamise/mõjutamise kogemusega nii Eesti kui ka EL tasandil; 5) olema järjepidev ja haldussuutlik, see eeldab sekretariaadi/tegevaparaadi olemasolu; 6) olema võimeline koondama informatsiooni ja teadmisi, mis on olulised EMSK nõuandva rolli täitmiseks EL tasandil; 7) olema järjepidevalt huvitatud ja

motiveeritud kandmaks EMSK liikmestaatusega seotud vastutust. Dokumendis on märgitud, et isikud, keda organisatsioonid esitavad konkreetse mandaadi saamiseks, peaksid: 1) kuuluma vastavasse organisatsiooni või olema organisatsiooni poolt alalisel töö; 2) olema poliitiliselt määratlemata (poliitiliselt määratletud isikute esindusorganisatsioon on Regioonide komitee); 3) valdama võõrkeeli; 4) omama teadmisi EL-i pädevusvaldkondadest ning sellega seotud poliitikatest, olema võimeline analüüsima võimalikult paljusid EMSK-i käsitletavaid poliitika; 5) omama pikaajalist rahvusvahelise suhtluse kogemust; 6) olema vastutustundlik ja motiveeritud EMSK-i liikmekohustuste täitmiseks; 7) omama piisavalt aega oma igapäevaste töökohustuste kõrval EMSK liikme kohustuste täitmiseks.

09.03.2010 pöördus Riigikogu liige Valdur Lahtvee Sotsiaalministeeriumi poole e-kirjaga (sama kiri saadetud ka 26.02.2010), milles teavitas Eesti keskkonnauhenduste katusorganisatsiooni – Eesti Keskkonnauhenduste Koja huvist kandideerida ühele Eesti esindaja kohale EMSK-s, kirjeldas EKO tegevust ning soovis teavet kandidaatide valimise käigu kohta.

22.03.2010 pöördus Sotsiaalministeeriumi esindajana tööala asestantsler Mall Hellami poole e-kirjaga, milles teavitas, et Sotsiaalministeerium nõustub kriteeriumitega, mille abil valida välja kolmanda sektori organisatsioonid, keda võiks nimetada kandidaadina EMSK põhiliikme ja (või) asendusliikme kohale. Kirjas tegi Sotsiaalministeeriumi esindaja ettepaneku, et võttes aluseks väljatöötatud EMSK liikmete nimetamise põhimõtted ja kriteeriumid, rõhutades eriti kandideeriva organisatsiooni esinduslikkust ning Eestile olulises valdkonnas üleriigilise tegutsemise, haldussuutlikkuse ja asjast huvitatuse põhimõtet, valida kodanikuühiskonna organisatsioonide seast välja kuni paarkümmend nimetatud valikukriteeriumitele kõige paremini vastavat organisatsiooni („pikk nimekiri“), kelle seast Sotsiaalministeerium nimetab pärast kirja adressaadiga konsulteerimist need organisatsioonid, kes on kutsutud esitama oma kandidaadid EMSK põhiliikme ja (või) asendusliikme kohale.

29.03.2010 edastas Sotsiaalministeeriumi esindajana eurokordinatsiooni juht avaldajale ning Valdur Lahtveele e-kirja, kus teavitas, et 19.02.2010 toimunud kohtumisel lepitati kokku, et EMSK senistest liikmetest koosnev tööriühm paneb kirja põhimõtted, millele peaksid vastama EMSK põhiliikme ja (või) asendusliikme kohale kandideerivad organisatsioonid. Kirjas toodi esile, et peamiste liikmete nimetamise põhimõtetena pakkus tööriühm välja kandideeriva organisatsiooni esinduslikkuse, Eestile olulises valdkonnas üleriigilise tegutsemise, haldussuutlikkuse ning asjast huvitatuse. Kirjas märgiti ühtlasi, et pidades silmas demokraatliku lähenemise tähtsust kogu kõnesolevas otsustusprotsessis ning kolmanda sektori tegutsemise autonoomsust, samuti eeldades, et nimetatud tööriühm omab parimat võimalikku ülevaadet kolmanda sektori organisatsioonide võime ja suutlikkuse kohta olla EMSK-s väärikalt esindatud, tegi Sotsiaalministeerium tööriühmale ettepaneku valida Eesti kodanikuühiskonna organisatsioonide seast välja kuni paarkümmend valikukriteeriumitele kõige paremini vastavat organisatsiooni, kelle seast Sotsiaalministeerium nimetab pärast Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liiduga konsulteerimist need organisatsioonid, kes on kutsutud esitama oma kandidaadi EMSK põhiliikme ja (või) asendusliikme kohale. Kirjas teavitati, et Sotsiaalministeerium ootab tööriühma ettepanekuid 12.04.2010 ning kirja adressaatidel paluti oma kandideerimise/kandidaadi esitamise soovist anda teada Mall Hellamile, et nimekirja koostajad oleksid teadlikud EKO huvist kandideerida.

31.03.2010 saatsid Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Põllumeeste Keskliit ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda Sotsiaalministeeriumile kirja, milles tegid ettepaneku esitada EMSK liikmeks Eestimaa Talupidajate Keskliidu peadirektor Kaul Nurm.

09.04.2010 esitas Mall Hellam Sotsiaalministeeriumile nimekirja organisatsioonidest, kes kvalifitseeruvad EMSK töös osalemiseks. Nimekirjas olid toodud järgmised organisatsioonid: Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Põllumeeste Keskliit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Erametsaliit, Eesti Puuetega Inimeste Koda (EPIK), Tarbijakaitse Liit, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) ning Eesti Vabatahtlike Keskus.

16.04.2010 saatis Eesti Keskkonnaühenduste Koda Sotsiaalministeeriumile ning Mall Hellamile kirja, kus EKO avaldas soovi saada EMSK kolmanda sektori esindajaks ning nimetas oma esindajana Peep Mardiste kandidatuuri.

22.04.2010 saatis Eesti Puuetega Inimeste Koda Sotsiaalministeeriumile kirja, milles nimetas oma kandidaadina Meelis Joosti.

28.04.2010 saatis EMSL Sotsiaalministeeriumile kirja, milles nimetas kandidaadina Mall Hellami.

30.04.2010 pöördus Sotsiaalministeeriumi esindajana eurokoordinatsiooni juht e-kirjaga EMSL, EPIK, Talupidajate Keskliidu, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Eesti Põllumeeste Keskliidu, Erametsakeskuse, Pärnumaa Puuetega Inimeste Koja, Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskuse, Tarbijakaitseameti EL tarbija nõustamiskeskuse ning EKO poole. Kirjas kutsuti selle adressaate kohtumisele 06.05.2010, et arutada komitee 3. rühma (kodanikuühiskonna organisatsioonide) uute liikmete nimetamist. Kirjas paluti senistel liikmetel anda ülevaade oma tööst EMSKis ning kandideerijatel esitada oma tulevikuvision tööst EMSKis. Kirjas märgiti, et Sotsiaalministeeriumi põhimõtte on, et sotsiaalpartnerid ning huvirühmad lepiksid võimalusel omavahel kokku liikmete esitamises, mistõttu on teretulnud kandidaatide ettepanekud 3. rühma liikmete ja asendusliikmete jaotuse kohta.

06.05.2010 toimus Sotsiaalministeeriumis kohtumine, kus osalesid järgmiste organisatsioonide esindajad: Eesti Puuetega Inimeste Koda (juhatuse esimees Helve Luik), Eesti Keskkonnaühenduste Koda (Peep Mardiste), Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (aseesimees Olav Kreen ja esimees Roomet Sõrmus), Eestimaa Talupidajate Keskliit (juhatuse liige Jaak Herodes), Eesti Põllumeeste Keskliit (juhatuse liige Ann Riisenberg), Eesti Erametsaliit (tegevjuht Ants Varblane) ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (Mall Hellam).

12.05.2010 saatis Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja e-kirjaga teated nendele organisatsioonidele, kelle esindajad otsustas Sotsiaalministeerium Vabariigi Valitsusele EMSK põhi- või asendusliikme kohale kinnitamiseks esitada. Samal kuupäeval teavitati e-kirjaga avaldajat, et ta esitatakse EKO esindajana EMSK põhiliikme kohale.

12.05.2010 saatis Eesti Puuetega Inimeste Koda Sotsiaalministeeriumile kirja, milles esitas vastuväited EPIKu esindaja asendusliikme kohale määramisele. Lisaks märgiti selles kirjas, et Sotsiaalministeeriumi poolt heakskiidetud kriteeriumid eeldavad, et EMSK-s esindatud organisatsioonid oleksid juriidiliselt registreeritud ning poliitiliselt sõltumatud.

14.05.2010 saatsid EMSL, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eestimaa Ametiühingute Keskliit, TALO, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda Sotsiaalministeeriumile kirja, milles märkisid, et seoses EKO esindaja kandidatuuriga ei ole täiel määral peetud kinni kvalifikatsioonikriteeriumite nõuetest.

14.05.2010 teavitas Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja e-kirjaga EKO-t ja avaldajat, et Sotsiaalministeerium on oma esialgset seisukohta muutnud ega esita Peep Mardiste kandidatuuri EMSK põhiliikme kohale. Samas kirjas pakuti avaldajale EMSK asendusliikme kohta.

14.05.2010 toimus telefonivestlus Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja ja Peep Mardiste vahel. Avaldaja märkis, et telefonivestluses kinnitas ministeeriumi esindaja, et ministeerium ei kahtle kandideeriva organisatsiooni ega kandidaadi pädevuses ega sobivuses antud kohale, kuid oli sunnitud arvestama tehtud protesti avaldaja erakondliku kuuluvuse kohta.²

17.05.2010 teavitas EKO Sotsiaalministeeriumi, et EKO otsustas kujunenud olukorra tõttu loobuda EMSK asendusliikme kohast.

19.05.2010 pöördus Sotsiaalministeerium Majandus- ja Kommunaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Välisministeeriumi poole EMSK liikmete kandidatuuride kooskõlastamiseks.

19.05.2010 esitas Sotsiaalministeerium liikmekandidaadid kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele.

24.05.2010 pöördus EKO kirjaga nimetatud nelja ministeeriumi poole, milles taotles 3. rühma esindajate nimetamiseks uue valikuprotsessi algatamist.

27.05.2010 võttis Vabariigi Valitsus vastu korralduse nr 208 „Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete ja asendusliikmete kandidaatide kinnitamine“.³ Korralduse punkti 3 järgi kinnitati liikmete ja asendusliikmete kandidaadid ajavahemikuks 21.09.2010 kuni 20.09.2015. Korralduse kohaselt valiti III grupp, kuhu kuuluvad muude huvirühmade esindajad, järgmised isikud: Mall Hellam (Mittetulundusühingu Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit nõukogu liige, Sihtasutuse Avatud Eesti Fond juhataja), Meelis Joost (Eesti Puuetega Inimeste Koja välissuhete ja Euroopa poliitika peaspetsialist), Kaul Nurm (Eestimaa Talupidajate Keskliidu peadirektor).⁴

31.05.2010 pöördus avaldaja kirjaga Sotsiaalministeeriumi poole, milles palus edastada kriteeriumid, mida Sotsiaalministeerium kasutas EMSK kodanikuühenduste kandidaatide valikul, kuid millest EKO ei olnud kandideerimise ajal teadlik.

02.06.2010 edastas Sotsiaalministeeriumi esindajana eurokoordinatsiooni juht avaldajale kirja, millega edastas EKO-le valikukriteeriumide teksti. Kirjas selgitati, et kriteeriumid koostasid senised liikmed ja Sotsiaalministeerium nõustus nendega, rõhutades eriti kandideeriva organisatsiooni esinduslikkust, Eestile olulises valdkonnas üleriigilist tegutsemist, haldussuutlikkust ning asjast huvitatuse põhimõtet. Põhimõtteid käsitleti kandidaatide hindamisel pigem soovituslike ja suunavatena, et leida organisatsioonid, keda üldse oleks mõtet kandideerimisse kaasata. Kirjas nimetati, et järgmisel korral on kavas valikuprotseduur anda tervenisti kodanikuühiskonna organisatsioonide korraldada, et kandidaadid saaksid

² Sotsiaalministeerium vastas teabe nõudmisele, et kuna nimetatud ametnik on ministeeriumi teenistusest lahkunud, ei osanud ministeerium vestluse sisu kohta teavet anda.

³ RT III 2010, 23, 14.

⁴ Korralduse punkti 2 järgi nimetati EMSK III grupi asendusliikmete kandidaatideks järgmised isikud: Olav Kreen (Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja nõukogu aseesimees), Toomas Mihkelson (Pärnumaa Puuetega Inimeste Koja juhataja esimees), Alari Rammo (EMSL kodanikuühiskonna arendusjuht).

kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt läbi vaieldud ja kokku lepitud, mistõttu võivad järgmisel korral olla teised kriteeriumid ning teistsugune protsess.

5. 22.10.2010 saabunud vastuses teabe nõudmisele andsite järgnevad selgitused valikuprotsessi põhimõtete ja käigu kohta.

Vastuses rõhutasite, et olete seisukohal, et valitsusorganid ei saa valitsusväliseid organisatsioone esindavate kandidaatide sõltumatuse põhimõttest tulenevalt sekkuda nende organisatsioonide esindajate vaba valimise ja esindajate leidmise sobivuse põhimõttesse ja kriteeriumitesse. Märkisite, et Teie hinnangul oleks tegemist sõltumatuse põhimõtte olulise ja põhjendamatu riivega, kui valitsusorganid teeksid avaliku võimu siseselt kehtestatud kriteeriumite alusel mingeid esindajatega seonduvaid valikuid. Iga selleaoline sekkumine annab alust kahtlustusteks, et komitee liikmekandidaatide suhtes on valitsusorganitel teatavad eriootused ja -soovid, mis viiks paratamatult põhjendatud või põhjendamata kartustele, et valitsusorganid tunnevad huvi valitsusvälise favoriitorganisatsioonide või -persoonide tekkimise vastu. Nentisite, et konsensuse saavutamine väga erinevaid huve esindava 3. rühma vaadete vahel ei saa olla liikmesriikide valitsuste sellesuunaliste jõupingutuste või vahendajategevuse ja liikmetele antavate suuniste ühtlustamise tulemus, vaid seda on võimalik saavutada üksnes rühmasisese tõhusa kommunikatsiooni, omavahelise koostöö ja kokkulepete ning liikmete enamuse toetuse kaudu.

Märkisite, et vaatamata kõigile katsetele ei õnnestunud Sotsiaalministeeriumil täielikult distantseeruda 3. rühma liikmekandidaatide valikuprotsessist. Et 3. rühma liikmekandidaatide valikuga edasi minna, tegite selle senistele liikmetele ettepaneku töötada välja kriteeriumid, millele peaksid vastama kodanikuühendused, kes tunnevad huvi oma esindaja komiteesse nimetamise suhtes. Kriteeriumid ei olnud mõeldud selleks, et Sotsiaalministeerium tugineks neile oma valikuprotsessis, vaid selleks, et kodanikuühendused suudaksid ise ülisuurest organisatsioonide hulgast (kõnealuseid organisatsioone on Eestis ca 28 000) välja sõeluda organisatsioonid, kellel oleks potentsiaali määrata 3. rühma võimekas ja tegus liikmekandidaat. Ilma Sotsiaalministeeriumi poolse mis tahes sekkumise ja abita töötas initsiatiivrühm selle liikme Mall Hellami eestvedamisel need kriteeriumid välja ja tegi hiljem vastava kitsama valiku organisatsioonidest. Sotsiaalministeerium ei kinnitanud neid kriteeriume mingi viisil, kuna see kujutaks endast tõsist kodanikuühenduste sõltumatuse riivet ja sekkumist asjadesse, mis ei kuulu Sotsiaalministeeriumi pädevusse.

06.05.2010 toimus Sotsiaalministeeriumis kohtumine, kuhu kutsusite lisaks initsiatiivrühma poolt välja valitud organisatsioonide esindajatele ka EKO esindaja Peep Mardiste, kes oli Sotsiaalministeeriumile andnud teada soovist kandideerida. Kohtumisel kordasite seisukohta, et kõige parem lahendus oleks see, kui organisatsioonid jõuaksid omavahel kokkuleppele ja valiksid koos välja esitatavad kandidaadid. Samuti andsite teada, et näete kõiki kohtumisel esindatud organisatsioone võimalike kandidaatidena. Mall Hellam tutvustas kohtumisel tööd EMSK liikmena, samuti initsiatiivrühma koostatud liikmekandidaatide valiku põhimõtteid. Paraku ei teinud organisatsioonid konsensuslikku ettepanekut esitatavate kandidaatide osas ei kohtumisel ega ka pärast seda. Kandideerimissoovi kinnitasid nelja organisatsiooni esindajad. Osalenud organisatsioonid ei esitanud kohtumisel vastuväiteid EKO kaasamise ja kandidaadi kohta, kuid tegid seda 6 keskse kodanikuühenduste esindaja 14.05.2010 ühiskirjas sotsiaalministrile, kus andsid teada, et ei pea avaldaja kandidatuuri sobivaks. Kirjas toodi ühe põhjusena välja asjaolu, et avaldaja on oma erakonna juhtpoliitik. Lähtudes eespool kirjeldatud põhimõtetest ja kohustusest konsulteerida valitsusevälise organisatsioonidega, arvestas Sotsiaalministeerium partnerite enamuse arvamusega ega esitanud Vabariigi Valitsusele avaldaja kandidatuuri komitee liikme

kohale. Selle põhjuseks ei olnud asjaolu, et avaldaja kuulub erakonda, vaid asjaolu, et kodanikuühiskonna organisatsioonid pidasid ühiselt tema kandidatuuri antud kohale sobimatuks.

Lisaside, et kriteeriumi, mille kohaselt peaks EMSK kandidaat olema poliitiliselt määratlemata, osas on selle väljatöötajad selgitanud, et seejuures ei peetud silmas mitte mõnesse parteisse reaalkaasliikmena kuulumist (komitee liikmete parteilise kuulumise kohta puuduvad üldised andmed), vaid aktiivset tegevpoliitiku rolli. Ka kodanikuühenduste poolt vastu võetud kodanikuühenduste eetikakoodeksi „Kodanikuühenduste tegevuse eetilised põhimõtted“ p 18 sätestab, et „kodanikuühendus on oma eesmärgiseadmistes, otsustes ja tegevuses sõltumatu ning hoidub sattumast erakonda, avaliku institutsiooni või äriühingu kontrolli alla, millega ta kaotab oma sõltumatus ja avalikes huvides tegutsemise võime“. Selgitasite, et sellise kriteeriumi kehtestamise põhjuseid tuleks otsida valitsusväliste organisatsioonide tahtest vältida iga hinna eest liikmete poliitilist angažeeritust ja sellesuunalisi „käepikenduslikke“ välismõjusid ning juhiseid, toetada mittepoliitilise koosluse poliitilist sõltumatust. Viidates konkreetselt avaldajale, märkisid 6 keske Eesti valitsusvälise organisatsiooni esindajad oma ülalmainitud ühiskirjas, et „...on heaks tavaks, et kandidaatorganisatsiooni esindaja on poliitiliselt sõltumatu ja ei ole aktiivne tegevpoliitikas. Meile teadaolevalt ei ole Eesti Keskkonnaühenduste Koda (KEO) juriidiline isik ja selle esindaja on oma erakonda üks juhtpoliitikuid, mis seab kahtluse alla tema poliitilise sõltumatus“.

Kokkuvõtteks rõhutasite, et Teie poolt Vabariigi Valitsusele esitatud kandidaatide valikul lähtuti kodanikuühiskonna organisatsioonide sõltumatus põhimõttest ning arvestati nende ühiselt väljendatud arvamust. Sotsiaalministeerium on seisukohal, et inimese erakondlik kuulumine ei saa sotsiaalministrile olla õiguspäraseks põhjuseks Vabariigi Valitsusele isiku kandidatuuri esitamisest keeldumisel – küll aga on sotsiaalministril kohustus kandidaatide esitamisest lähtuda ja arvestada valitsusväliste organisatsioonide arvamust. Valitsusväliste organisatsioonide sisemised hindamiskriteeriumid kandidaatide sobivuse üle otsustamisel peavad jääma ennekõike nende endi sisekorralduse küsimuseks. Võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamine seesugustes valitsusväliste organisatsioonide vahelistes sisesuhetes ei allu Sotsiaalministeeriumi vahetule järelevalvele. Nentisite, et võimalike tulevikus esile kerkivate sarnaste erimeelsuste vältimiseks peavad liikmekandidaate nende endi poolt välja töötatud põhimõtete ja korra alusel esitama tööandjad, ametiühingud ja muud huvirühmad ise.

6. 08.09.2010 edastas avaldaja omapoolsed täiendavad selgitused.

Avaldaja selgitas, et puudus protseduur ja raamistik, mille järgi kodanikuühiskond oleks saanud liikmete esitamise omavahel kokku leppida. Eesti Keskkonnaühenduste Kojale ei esitatud üleskutset jõuda teiste kandidaatidega kokkuleppele 3 esindaja väljavalimise osas. Kõik kandidaadid olid küll kutsutud 06.05.2010 EMSK liikmete nimetamise teemalisele arutelule Sotsiaalministeeriumisse, kus kandidaadid ennast ja oma plaane EMSK-s tutvustasid, kuid omavahelisele kokkuleppele jõudmise ülesannet koosoleku eel, ajal ega järel ei püstitatud.

Sotsiaalministeeriumi esindaja teavitas avaldajat 12.05.2010, et Sotsiaalministeerium esitab tema kandidatuuri Vabariigi Valitsusele EMSK põhiliikme kohale. Avaldaja märkis, et teda ega Eesti Keskkonnaühenduste Koda ei teavitatud teiste kodanikuühenduste 12.05.2010 ning 14.05.2010 kirjadest ega antud võimalust pöördumistes toodud väiteid ümber lükata. Kaks päeva hiljem muutis Sotsiaalministeerium senise otsuse ning jättis avaldaja kandidaadi valitute hulgast välja. Avaldaja 14.05.2010 telefonikõnele vastates kinnitas Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja, et ministeerium ei kahtle kandideeriva organisatsiooni ega kandidaadi pädevuses ega

sobivuses antud kohale, kuid oli sunnitud arvestama tehtud protesti kandidaadi erakondliku kuuluvuse kohta.

Lisaks tõi avaldaja välja järgmised probleemid: (1) kõiki potentsiaalseid huvilisi ei teavitatud kandideerimise võimalusest, vaid see tehti teatavaks üksnes valitud organisatsioonidele; (2) kandidaate ei koheldud võrdselt, sest avaldajat ei teavitatud EMSK liikmete valimise kriteeriumidest, vaid ta sai nendest teada alles pärast kandidaatide lõplikku väljavalimist; see tähendas, et kandideerimisprotsessi käigus polnud võimalik kandidaadi sobivust ja vastavust kandideerimise käigus piisavalt rõhutada; (3) avaldaja erakondlikku kuulumist ei tõstatatud kandideerimise ajal probleemina mitte kordagi – ei 06.05.2010 arutelul Sotsiaalministeeriumis ega antud teemal toimunud e-maili kirjavahetuses; kuna EKO-le polnud saadetud kriteeriume, siis polnud võimalik seda "probleemi" ennetavalt selgitada.

7. 13.12.2010 vastas avaldaja Sotsiaalministeeriumi kirjas toodud selgitustele, et pärast 12.05.2010 Sotsiaalministeeriumi esindaja poolt edastatud teadet tema kandidaadiks nimetamise kohta ei antud talle võimalust vastuväidete ega selgituste esitamiseks nn ühispöördumises toodud väidetele. Samuti tõi avaldaja esile, et nn ühispöördumise puhul oli tegemist huvide konfliktiga, sest allakirjutanud organisatsioonide esindajad kandideerisid ka ise antud konkursil. Samuti olid selle allkirjastanud organisatsioonide seas 4 tööandjate ja töövõtjate esindajad, keda ei puudutanud kodanikuühiskonna esindajate valimine. Lisaks kordas avaldaja, et valikukriteeriume näidati EKO-le alles pärast kogu kandideerimisprotsessi lõppemist.

Avaldaja selgitas, et oli kandideerimise ajal Erakond Eestimaa Rohelised lihtliige. Ta oli erakonna Tartu linna üksuse juht (vabatahtlik amet) ning sellest tulenevalt automaatselt ka erakonna volikogu liige. Avaldaja ei nõustunud Sotsiaalministeeriumi kirjas kasutatud väidetega, et tema puhul oli tegemist erakonna juhtpoliitikuga; ta ei kuulunud ühessegi valitavasse poliitilisse ametisse. Avaldaja tõi esile näiteid oma erialasest tegevusest, kus on teda erakondlikule kuuluvusele vaatamata ekspordina kaasatud.

8. 20.12.2010 edastasite vastuse täiendavale teabe nõudmisele. Vastuses märkisite, et Sotsiaalministeerium ei korralda konkursse tööandjate, ametiühingute ja teiste valitsusväliste organisatsioonide esindajate mis tahes väljavalimiseks, kuna see ületaks ministeeriumi kompetentsipiire, riivates tõsiselt ühinemisvabaduse ja asjaomaste organisatsioonide sõltumatuse põhimõtteid. Kui valitsusvälised organisatsioonid ise peavad tulevikus vajalikuks valida oma esindajad konkursi teel, on see nende vaba valik ja tahe.

Vastuses esitasite EMSK 3. grupi esindaja valimist puudutava kronoloogia ning koopiaid valikuprotsessi puudutavast kirjavahetusest. Teavitasite, et Sotsiaalministeerium ei kuulutanud välja konkursi EMSK liikmekandidaatide leidmiseks, sest kandidaatide valimine ja esitamine ei kuulu ministeeriumi pädevusse. Märkisite, et kuna Sotsiaalministeerium hoidus sekkumast 3. rühma tulevaste liikmete valikupõhimõtetesse, puudub Teil ammendav informatsioon selle kohta, kuidas ja kas neist kriteeriumidest kõiki huvitatud osapooli teavitati. Vastavat küsimust tuleb ennekõike pidada suunatuks Mall Hellamile EMSList.

Selgitasite, et 06.05.2010 kohtumisel tutvustas Mall Hellam esialgse valikusõela läbinud organisatsioonide esindajatele valikukriteeriumeid ja -põhimõtteid. Sotsiaalministeerium informeeris avaldajat initsiatiivrühma koostatud kriteeriumite olemasolust 29.03.2010 e-kirjas, milles piirduti viitega kolmele laiemale kriteeriumile. Sotsiaalministeerium ei oska öelda, mis põhjusel avaldaja ei pöördunud Mall Hellami ja EMSLi poole täiendava info küsimiseks

kriteeriumite kohta. Märkisite, et nõustuda ei saa väitega, et EKO sai nimetatud kriteeriumite olemasolust teada alles pärast kandidaatide lõplikku väljavalimist.

Vastasite, et Sotsiaalministeerium ei konsulteerinud lõpliku kandidaatide valiku osas Mall Hellamiga sisuliselt, sest vajaliku pikkusega lõplik nimekiri kujunes välja automaatselt. Pärast seda, kui Eesti Tarbijakaitse Liit ja Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskus ei näidanud üles huvi kandideerimise vastu ning Eesti Erametsaliit asus toetama Eestimaa Talupidajate Keskliidu, Eesti Põllumeeste Keskliidu ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja ühiskandidaati Kaul Nurme, jäid lõpuks sõelale üksnes need organisatsioonid, kes esialgses nimekirjas ka tegelikult oma liikmekandidaadi EMSKi 3. rühma esitasid; neile lisandus EKO.

Märkisite, et avaldaja eksib väites, et teda ei ole kutsutud üles kandidaatide osas kokku leppima. Sotsiaalministeeriumi 30.04.2010 kutses toodi esile 06.05.2010 kohtumisel arutusele tulevad peamised teemad ja kohtumise eesmärgid. Kirjas oli toodud, “[...] Et Sotsiaalministeeriumi põhimõtte on algusest peale olnud see, et sotsiaalpartnerid ja huvirühmad lepivad võimalusel omavahel liikmete esitamises kokku ja ministeerium sekkub diskussiooni võimalikult vähe, on igati teretulnud kandidaatide ettepanekud III rühma liikmete ja asendusliikmete jaotuse kohta.“

Selgitasite, et 06.05.2010 kohtumisel tõepoolest ei tõusetunud küsimust avaldaja erakondlikust kuuluvusest ja EKOst kui mittejuriidilise isiku sobimatusest kandidaadi esitajana. Kohtumisel ei vaidlustatud avaldaja kandidatuuri. Asjaolu, et initsiatiivrühma esindajad seda küsimust kohtumisel ei tõstatanud ning selle alusel vastuseisu avaldaja kandidatuurile ei esitanud, andis ka Sotsiaalministeeriumile võimaluse käsitleda avaldajat sobiva kandidaadina. Koosolekut ei protokollitud.

12.05.2010 teavitas Sotsiaalministeerium avaldajat e-kirjaga sellest, et ta esitatakse EMSK põhiliikme kandidaadiks. Otsustust tehes ja teadet saates tugines Sotsiaalministeerium selleks hetkeks 3. rühma esindajate poolt Sotsiaalministeeriumile avaldatud seisukohtadele. Sotsiaalministeeriumi 12.05.2010 seisukoha muutmise tingis kesksete kodanikuühiskonna organisatsioonide 14.05.2010 ühisavaldus, milles EKO esindaja kandidatuuri peeti sobimatuks kahel mõjuval, valikukriteeriumidest tuleneval põhjusel (erakonna ühe juhtivpoliitikuna tegutsemine ja EKO kui mittejuriidiline isik).

Lõpetuseks märkisite, et EMSK 3. rühma ametlikud kandidaadid valiti asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide esindajate poolt. Et avaldaja EKO esindajana kõnesolevasse nimekirja ei mahtunud, on nende organisatsioonide vaba tahte väljendus. Sotsiaalministeeriumil on EMSK liikmekandidaatide valimisega seoses täita vaid üks roll - esitada kodanikuühiskonna organisatsioonide endi poolt välja valitud kandidaatide nimed Vabariigi Valitsusele. Kandidaatide väljavalimine ei saa kuuluda ministeeriumi pädevusalasse. Organisatsioonid peavad ennekõike ise leidma Sotsiaalministeeriumist sõltumatu kandidaatide valikumudeli.

II Õiguskantsleri seisukoht

9. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas avaldaja Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme kandidaadiks nimetamisest keeldumine oli diskrimineeriv. Lisaks tõusetus menetluse raames küsimus EMSK 3. rühma kandidaatide valikuprotsessi vastavusest haldusmenetluse seadusele ja hea halduse tavale.

10. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 300 on Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee nõuandva pädevusega Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav organ. Majandus- ja sotsiaalkomitee koosneb tööandjate organisatsioonide esindajatest ja töötajate organisatsioonide esindajatest ning muudest kodanikuühiskonna esindajatest, eelkõige majandus- ja ühiskonnaelu, kodanikutegevuse, kutsetegevuse ja kultuuri alal (ELTL art 300 lg 2). Majandus- ja sotsiaalkomitee liikmeid ei seo mingid kohustuslikud juhised; liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud (ELTL art 300 lg 4). Komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt vastu võetud otsusega (ELTL art 301 lg 2). Nõukogu võtab vastu liikmete nimekirja, mis on koostatud kõigi liikmesriikide ettepanekute põhjal (ELTL art 302 lg 1 ls 2). Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist komisjoniga; ta võib küsida arvamusi Euroopa organisatsioonidelt, mis esindavad liidu tegevusega seotud majandus- ja sotsiaalsektoreid ning kodanikuühiskonda (ELTL art 302 lg 2). Komitee liikmed nimetatakse ametisse 5 aastaks (ELTL art 302 lg 1). Komitee liikmetele makstakse hüvitist, mille suuruse määrab kindlaks nõukogu (art 301 lg 3).

11. EMSK liikmed jagunevad kolme rühma: tööandjad, töötajad ja eri elualade rühm (nt põllumajandustootjad, tarbija- ja keskkonnakaitseühingud, valitsusvälised organisatsioonid jne).⁵

12. 27.05.2010 võttis Vabariigi Valitsus vastu korralduse „Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete ja asendusliikmete kandidaatide kinnitamine“. Korralduse kohaselt valiti 3. gruppi, kuhu kuuluvad muude huvirühmade esindajad, järgmised isikud: Mall Hellam (Mittetulundusühingu Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit nõukogu liige, Sihtasutuse Avatud Eesti Fond juhataja), Meelis Joost (Eesti Puuetega Inimeste Koja välissuhete ja Euroopa poliitika peaspetsialist), Kaul Nurm (Eestimaa Talupidajate Keskliidu peadirektor). Samad isikud kuulusid ka EMSK eelmisesse koosseisu.

13. Korralduse eelnõu seletuskirjast nähtub, et Eesti on alates 2002. aastast osalenud EL majandus- ja sotsiaalkomitees 7 liikmega, kusjuures kandidaatide kohad kolme esindatud rühma vahel jagunevad alljärgnevalt: I rühm: tööandjad – 2 liikme ja 2 asendusliikme kohta; II rühm: töövõtjad – 2 liikme ja 2 asendusliikme kohta; III rühm: muud huvirühmad – 3 liikme ja 3 asendusliikme kohta. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et „Komitee liikmete nimetamise osas ei sätesta EL õigus liikmesriigile kohustuslikku protseduuri ega kandidaatide valimiseks pädevat institutsiooni. Liikmesriik määrab ise kindlaks komitee liikmekandidaatide valimise siseriikliku protseduuri, põhimõtted ning täiendavad kriteeriumid, millele liikmed ja asendusliikmed peavad vastama.“

14. Seletuskirjas on toodud järgmised põhjendused: „Sotsiaalministeeriumi põhimõtte liikmekandidaatide esitamisel on jätkuvalt see, et sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid lepiksid omavahel kokku liikmete esitamises ja ministeerium sekkub diskussiooni minimaalselt. Sellest lähtuvalt arvestasime I ja II rühma kandidaatide esitamisel täielikult sotsiaalpartnerite kokkulepete ning meile esitatud taotlustega. Kodanikuühendused liikmekohtade jagunemise osas eelnevat kokkulepet ei sõlminud ning esitasid Sotsiaalministeeriumile kolmele põhiliikme kohale neli taotlust. Seega pidi Sotsiaalministeerium tegema huvitatud organisatsioonide vahel valiku, võttes arvesse organisatsiooni esinduslikkust, suutlikkust ning tegevusvaldkonna olulisust Eestile. Eelnevalt konsulteeris Sotsiaalministeerium komitee praeguste liikmetega, kes töötasid välja kriteeriumid, millele sobiv kandidaat peaks vastama. Sotsiaalministeerium nõustus üldjoontes valikukriteeriumitega, pidades eriti oluliseks kandideeriva organisatsiooni esinduslikkust, Eestile olulises valdkonnas üleriigilist tegutsemist, huvitatust ning

⁵ Vt <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.et.home>.

haldussuutlikkust. 6. mail toimus Sotsiaalministeeriumis kohtumine, kus kandidaatidel oli võimalus tutvustada oma eesmärke komitee liikmena.“

1. EMSK liikmete valimise käik

15. Esmalt käsitleti küsimust, kas EMSK 3. rühma (kodanikuühiskonna) esindajate kandidaatide (edaspidi ka esindajad) valimise käik oli kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega, kuna läbiviidud menetlus mõjutas kandidaatide sisulist valikut.

16. Vabariigi Valitsuse seaduse § 20² määratleb kandidaatide esitamise korra Euroopa Liidu ametikohtadele. Vastavalt selle paragrahvi lõikele 1 esitab Vabariigi Valitsus Eesti kandidaadid Euroopa Komisjoni liikme, Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme, Euroopa Liidu regioonide komitee liikme, Euroopa Kohtu kohtuniku, Euroopa Kohtu esimese astme kohtu kohtuniku, kohtujuristide ning Euroopa Kontrollikoja liikme ametikohtadele.

17. Sama paragrahvi lõike 2 neljas lause sätestab, et Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme kandidaatide esitamisel tutvub Vabariigi Valitsus eelnevalt asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamusega.

18. Vabariigi Valitsuse 11.06.1996 määrusega nr 160 vastu võetud “Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine” § 19² sätestas, et Eesti kandidaatide esitamiseks Euroopa Liidu institutsioonidesse, komiteedesse ja asutustesse esitatakse kandidaadid Vabariigi Valitsusele otsustamiseks õigeaegselt järgmiselt: [...] 4) Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee seitsme liikme kandidaadid esitab sotsiaalminister kooskõlastatult majandus- ja kommunikatsiooniministriga ja teiste asjaomaste ministritega, kuulunud ära asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide ettepanekud[.]

19. Eeltoodust nähtub, et EMSK liikme kandidaadi esitamise (ja siseriiklikult lõpliku valiku tegemise) pädevus on Vabariigi Valitsusel. Seejuures on eelneva valikumenetluse läbiviimise pädevus sotsiaalministril, kes esitab Vabariigi Valitsusele EMSK liikmete kandidaadid, kooskõlastades selle majandus- ja kommunikatsiooniministri ja teiste asjaomaste ministritega ning kandidaatide esitamisel peab ära kuulama asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamuse.

20. Vabariigi Valitsuse seadus ning reglement ei määratle täpsemalt EMSK (ega teiste vastavate ametite) esindajate valimise menetluskorda.

21. EMSK liikmelisus või liikmeks kandideerimine ei ole oma olemuselt subjektiivne õigus. Samas on igal ühel (vastavatel kodanikuühendustel ja nende esindajatel) subjektiivne õigus sellele, et vastava otsuse tegemisele eelnev menetlus vastaks haldusõiguse üldpõhimõtetele. Kuna EL õiguses ega vastavates õigusaktides ei ole EMSK esindajate valimise kord täpsemalt määratletud, tuleb vastava menetluse läbiviimisel silmas pidada haldusmenetluse seaduses (HMS) sätestatud põhimõtteid ning hea halduse tava. Haldusmenetluse seadus on haldusorganite tegevust reguleeriv üldseadus, mida tuleb kohaldada juhul, kui vastavas eriseaduses on menetluse läbiviimise kord täpsemalt määratlemata.⁶ Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb põhiõigus heale haldusele.⁷ See hõlmab muuhulgas järgmisi põhimõtteid: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus, tõhusus, küsimuste lahendamine erapooletult.⁸

⁶ RKHKo 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 12-13.

⁷ RKPKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16.

⁸ RKPKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14-15.

Läbiviidav konkurss ja valik kandidaatide vahel peab toimuma õiguspäraselt ning kandidaatidele olema tagatud võrdsed võimalused ja ühetaoline kohtlemine.⁹

22. Vastavalt HMS § 5 lõikele 1 määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. HMS § 5 lg 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

23. Kõnealusel juhul väljendasite seisukohta, et Teil ning Sotsiaalministeeriumil ei ole võimalik kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajate sõltumatuse põhimõttest tulenevalt sekkuda nende esindajate valimise kriteeriumitesse. Seetõttu pidasite vajalikuks, et kodanikuühenduste esindajad jõuaksid kandidaatide osas omavahelisele kokkuleppele. Väljendasite arvamust, et EMSK kandidaatide nimetamisel tõusetunud erimeelsuste vältimiseks peavad kodanikuühendused edaspidi ise nende poolt välja töötatud põhimõtete ja korra alusel esitama liikmekandidaadid. Ka kirjavahetuses avaldajaga märkis Sotsiaalministeeriumi esindaja, et on kaalunud võimalust, et edaspidi valivad kodanikuühenduste esindajad vastavad organisatsioonid ise. Lisaks tõite esile, et kuigi Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei saa olla inimese erakondlik kuuluvus õiguspäraseks põhjuseks isiku kandidatuuri esitamiseks keeldumiseks, peavad kandidaatide sobivuse kriteeriumid jääma kodanikuühenduste sisekorralduse küsimuseks ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine kodanikuühenduste organisatsioonide vahelistes suhetes ei allu Sotsiaalministeeriumi järelevalvele.

24. Sellest tulenevalt pean vajalikuks juhtida Teie tähelepanu sellele, et seadusega on määratletud Vabariigi Valitsuse kohustus esitada EMSK kandidaadid. Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt on sotsiaalministri kohustus esitada EMSK liikmete kandidaadid Vabariigi Valitsusele ning seega viia läbi menetlus vastavate esindajate leidmiseks.

25. Mõistagi tuleb sarnaste valimiste puhul silmas pidada, et valitavad isikud tegutsevad antud ametikohal sõltumatult. Samasugune põhimõte kohaldub ka teiste EL institutsioonidesse valitavate isikute puhul. Sõltumatuse põhimõtte tagamise üheks aspektiks on selgete kandideerimiskriteeriumite määratlemine ning läbipaistva menetluse järgimine. Sõltumatuse põhimõtte ei vabasta haldusorganit kohustusest vastavat menetlust läbi viia ning haldusorgan ei saa vastava menetluse läbiviimist ega vastutust endalt kodanikuühendustele delegeerida.

26. Pean iseenesest legitiimseks Sotsiaalministeeriumi eesmärki kaasata kodanikuühenduste esindajate nimetamise protsessi võimalikult suurel määral neid huvigruppe, keda antud otsus vahetult puudutab. Sellega on kooskõlas taotlus, et võimalusel jõuaksid kodanikuühendused omavahel esitatavate kandidaatide osas kokkuleppele. Samas peab Sotsiaalministeerium tagama, et kandidaatide esitamise protsess oleks kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega, mis tagaksid õiglase tulemuse saavutamise (sh huvide konflikti vältimise). Vajadusel tuleb õigusaktidega kehtestada sellekohane menetlus, mille raames on kodanikuühendustel võimalik kandidaadid ise välja selgitada, nii et oleks järgitud eeltoodud põhimõtteid. Kehtiva õiguse kohaselt oli kandidaatide esitamise ning selleks vajaliku menetluse läbiviimise kohustus Sotsiaalministeeriumil.

27. Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Muuhulgas tähendab see, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid. Põhiseaduse §-st 14 tulenevad subjektiivsed õigused, sh

⁹ RKHKo 03.10.2007, nr 3-3-1-41-07, p 11.

üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.¹⁰ Kuigi õigusaktides on määratlemata täpsem kord EMSK liikmete valimiseks, peab haldusorgan arvestama menetluse läbiviimisel haldusmenetluse seaduse ning hea halduse tavaga.¹¹

28. Õigusaktides ei ole määratletud kodanikeühenduste poolt läbiviidavat menetluskorda, mistõttu ei oleks sellisel viisil kandidaatide valimise puhul tagatud minimaalsete menetluspõhimõtete järgimine. Menetlusosaliste võimalus lahendada kujunenud olukord omavahelise kokkuleppega ei õigusta haldusorgani poolt oma kohustuste täitmata jätmist, isegi kui kokkuleppe teel oleks küsimuse lahendamine lihtsam.¹² Kõnealusel juhul kodanikuühenduste esindajad omavahel kokkuleppele ka ei jõudnud.

29. Eeltoodust tulenevalt leian, et sotsiaalministri kohustus on esitada Vabariigi Valitsusele EMSK liikmete kandidaadid ning seega viia läbi vastav menetlus kooskõlas haldusmenetluse seaduse ning hea halduse tavaga.

30. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele ning reglemendile tuleb kandidaatide esitamisel kuulata ära asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamused. Õigusaktides ei ole määratletud, millisel viisil ning milliste organisatsioonide poole on vajalik pöörduda, vaid seejuures tuleb lähtuda üldistest kaasamise põhimõtetest. Valitsusväliste organisatsioonide poolt väljendatud seisukoht on üks asjaolu, mida tuleb valiku tegemisel arvesse võtta, kuid sellisel arvamusel ei saa üldjuhul olla ettemääratud tähendust.

31. Kõnealusel juhul tegi Sotsiaalministeerium ettepaneku EMSK 3. rühma senistele liikmetele eesotsas Mall Hellamiga töötada välja EMSK liikmete valikukriteeriumid. Iseenesest on põhjendatud kodanikuühiskonna esindajate kaasamine, et määratleda teatud olemuslikud kriteeriumid, mille kaudu avada EMSK liikmete töö sisu ja sellest tulenevalt ootused edukatele kandidaatidele. Küll aga peavad ka sellised tingimused olema kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõtte ning muude õiguse üldpõhimõtetega.

32. Lisaks valikukriteeriumite väljatöötamisele tegi Sotsiaalministeerium Mall Hellamile ettepaneku koostada nimekiri kodanikuühendustest (kuni paarkümmend organisatsiooni), kelle seast Sotsiaalministeerium nimetaks pärast Mall Hellamiga konsulteerimist need organisatsioonid, kes on kutsutud esitama oma kandidaadid EMSK liikmete kohale. Vastuses teabe nõudmisele märkisite, et Sotsiaalministeerium ei kuulutanud välja avalikku konkurssi EMSK liikmekandidaatide leidmiseks, sest kandidaatide valimine ja esitamine ei kuulu ministeeriumi pädevusse.

33. Mall Hellam esitas 09.04.2010 Sotsiaalministeeriumile järgmised organisatsioonid: Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Põllumeeste Keskliit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Erametsaliit, EPIK, Tarbijakaitse Liit, EMSL ning Eesti Vabatahtlike Keskus. Seega esitas Mall Hellam ettepaneku kaasata 8 organisatsiooni, kellest 3 osalesid põhiliikmena juba ka EMSK eelmise koosseisu tegevuses. Menetluse materjalidest nähtub, et lisaks nendele organisatsioonidele

¹⁰ RKPKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12.

¹¹ Riigikohus on sedastanud, et kohane menetlus tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse. Riigikohus märkis, et „Avaliku ressursi kasutusse andmine peab toimuma menetluses, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel. Nendest menetlusnõuetest kõrvalehoidumist ei saa põhjendada asjaoluga, et puudub vastav menetluskord või õigustloovate aktidega kehtestatud konkreetsed nõuded.“ (vt RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 17-18). Riigikohus on juhtinud tähelepanu ka sellele, et kui haldusõiguse üldpõhimõtete järgimine ei ole muul viisil piisavalt tagatud, tuleb kehtestada menetluse läbiviimiseks täpsed reeglid (RKHKo 03.11.2005, nr 3-3-1-35-05, p 9).

¹² RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-45-08, p 14.

teavitas Sotsiaalministeerium kandidaadi esitamise võimalusest ka Pärnumaa Puuetega Inimeste Koda ning lähtuvalt avaldaja poolt ülesnäidatud huvist Eesti Keskkonnaühenduste Koda.¹³

34. Sellest nähtub, et Sotsiaalministeerium ei teavitanud laiemat avalikkust EMSK 3. rühma liikmete kandideerimise võimalusest, vaid sellisest võimalusest teavitati vaid kümnet organisatsiooni. Nende organisatsioonide tegevusvaldkondade puhul võib pidada väga küsitavaks, et esindatud oleks läbilõige erinevates eluvaldkondades tegutsevatest kodanikuühendustest.

35. Õigusaktides ei ole määratletud täpsemat korda, kuidas tuleb EMSK liikmete nimetamise protsess läbi viia. Arvestades aga asjaolu, et EMSK 3. rühm koondab kodanikeühendusi ning puudutab seega kõige laiemalt avalikku üldsust, siis olen seisukohal, et selliste organisatsioonide esindajate valimisest tuleb teavitada sihtgruppi viisil, mis võimaldab sihtgrupil laiemalt vastavast valikuprotsessist teadlikuks saada. Selliseks teavitamise võimaluseks on ennekõike teavitamine meedia vahendusel, sellekohase teabe avaldamine ministeeriumi kodulehel jms. Lisaks võib asjakohane olla ka konkreetsete sihtgruppide vahetu teavitamine.

36. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et EMSK kandidaatide nimetamise võimalusest teavitamise protsess, mille raames teavet käimasoleva EMSK liikmete nimetamise protsessist selle sihtrühma üldiselt ei teavitatud ning kandideerimise võimalusest teavitati vaid kümnet organisatsiooni, ei olnud kooskõlas hea halduse tavaga.

37. Lisaks tõusetub kõnealusel juhul küsimus erapooletuse põhimõtte järgimisest valikuprotsessi käigus.¹⁴

38. Nagu märgitud, pöördus Sotsiaalministeerium seniste EMSK 3. rühma liikmete poole valikukriteeriumite väljatöötamiseks, samuti nimetas valdava osa organisatsioonidest, keda Sotsiaalministeerium teavitas kandidaadi esitamise võimalusest, senine EMSK liige Mall Hellam. Lisaks muutis Sotsiaalministeerium ära esialgse otsuse nimetada avaldaja EKO esindajana EMSK 3. rühma põhiliikme kohale, kui 12.05.2010 pöördus EPIK ning 14.05.2010 kuus organisatsiooni Sotsiaalministeeriumi poole kirjaga, milles väljendasid rahulolematust EKO esindaja nimetamisega põhiliikme kohale. Vastuses teabe nõudmisele märkisite, et EMSK 3. rühma ametlikud kandidaadid valiti asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide esindajate poolt ning et avaldaja EKO esindajana kõnesolevasse nimekirja ei mahtunud, oli nende organisatsioonide vaba tahte väljendus. Lisasite, et tegemist oli kuue keskse kodanikuühenduse pöördumisega.

39. Nagu eelpool märgitud, siis lasub EMSK liikmete nimetamise (Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks esitamise) kohustus Sotsiaalministeeriumil, kuulates ära asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamuse. Kõnealusel juhul ei ole alust kahelda Sotsiaalministeeriumi poolt kandidaatide esitamise protsessi koordineerinud ametnike erapooletuses. Lisaks haldusorgani nimel tegutsevate ametnike isiklikule erapooletusele peab haldusorgan menetluses tagama erapooletuse põhimõtte järgimise ka sisuliselt ning välistama huvide konfliktist tingitud mõjud menetlustulemusele. Seetõttu tõusetub erapooletuse põhimõtte järgimise osas kahtlus seoses Sotsiaalministeeriumi tegevusega, mille käigus Sotsiaalministeerium distantseerus kandidaatide

¹³ Menetluse materjalidest nähtub, et Tarbijakaitse Liidu (s.o mittetulundusühingute vabatahtlik demokraatlik ühendus, mille eesmärgiks on aidata kaasa tarbija huvisid edendava ja tarbija õiguste kaitset tagava tarbijapoliitika kujundamisele ning selle rakendamisele Eesti Vabariigis, www.tarbijakaitse.ee) asemel kutsus Sotsiaalministeerium 30.04.2010 kirjas kandideerimisel osalema Tarbijakaitseameti EL tarbija nõustamiskeskust (www.consumer.ee).

¹⁴ Haldusmenetluse seaduses on inkorporeeritud ka erapooletuse põhimõtte, nii et HMS §-s 10 on määratletud haldusmenetlusest taandamise alused.

valimise protsessist ja sellega kaasnevast vastutusest, nii et Teie poolt esitatud selgituste kohaselt omistati määrav tähtsus kodanikeühenduste poolt väljendatud seisukohtadele.

40. Nimelt kandideerisid isikud, kellel Sotsiaalministeerium palus välja töötada kandidaatide valikukriteeriumid ning nimetada loetelu organisatsioonidest, keda Sotsiaalministeerium teavitas võimalusest esitada EMSK liikme kandidaat, ka ise uuesti EMSK 3. rühma liikmeks ning kõigi nende kandidatuuri vastavad organisatsioonid ka üles seadsid.

41. Lisaks nähtub Eesti Puuetega Inimeste Koja 12.05.2010 kirjast, et antud organisatsioon ei olnud nõus sellega, et EPIK-le määrati pelgalt asendusliikme koht, vaid sooviti oma kandidaadi esitamist põhiliikme kohale. Seega oli antud organisatsioon otseselt huvitatud oma kandidaadi nimetamisest EMSK põhiliikmeks. 14.05.2010 pöördumise, kus esitati vastuväited EKO esindaja nimetamisele, olid allkirjastanud EMSL ja Eestimaa Talupidajate Keskliit, kes osalesid samuti aktiivselt sobivate kandidaatide nimetamise protsessis ning kandideerisid ise EMSK põhiliikme kohale. Lisaks olid allkirjastajate seas Eestimaa Ametiühingute Keskliit, TALO, Eesti Tööandjate Keskliit ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, kuid neid organisatsioone ei puudutanud EMSK 3. rühma liikmete nimetamine, sest nende organisatsioonide esindajad nimetati EMSK 1. ja 2. rühma liikmeteks.

42. Seega jääb Teie kirjas toodud seisukoht, et EKO kandidatuuri vastu olid Eesti kesksed kodanikuühendused, väga subjektiivseks, sest allakirjutanute seas olid organisatsioonid, kes ise samuti kandideerisid või keda sisuliselt käimasolnud konkurss ei puudutanud. Seega ei ole võimalik nimetatud pöördumistes väljendatud vastuseisu EKO esindaja nimetamisele EMSK põhiliikme kohale kuidagi laiendada kodanikuühendustele laiemalt. Sotsiaalministeerium omistas seega määrava tähtsuse selliste organisatsioonide poolt väljendatud arvamusele, kes ka ise osalesid käimasolnud konkursil ning olid seega otseselt huvitatud selle tulemustest.

43. Eeltoodust tulenevalt leian, et EMSK 3. rühma kandidaatide valimise käik ei olnud kooskõlas erapooletuse põhimõttega.

44. Samuti jääb läbi viidud valikuprotsessi puhul ebamääraseks väljatöötatud kriteeriumite õiguslik tähendus ning tõusetub küsimus asjast huvitatud isikute teavitamisest vastavatest kriteeriumitest ning menetlusosalistele arvamuse ning vastuväidete esitamise võimaldamisest.

45. Avaldaja tõi esile, et konkreetsetest valikukriteeriumitest sai ta teadlikuks alles pärast valikuprotsessi lõppemist. Vastuses teabe nõudmisele märkisite, et kuna Sotsiaalministeerium hoidis sekkumast 3. rühma liikmete valikupõhimõtetesse, siis Teil puudub ammendav informatsioon selle kohta, kuidas ja kas neist kriteeriumitest kõiki osapooli teavitati. Sotsiaalministeeriumi 29.03.2010 kirjas avaldajale toodi välja neli olulisemat põhimõtet: organisatsiooni esinduslikkus, üleriigiline tegutsemine Eestile olulises valdkonnas, haldussuutlikkus ning asjast huvitus. Teie poolt saadetud materjalidest nähtub, et Sotsiaalministeeriumi esindaja edastas koopia valikukriteeriumitest avaldajale alles 02.06.2010. Sellest tulenevalt pean usutavaks avaldaja pöördumises toodud väidet, et lisaks Sotsiaalministeeriumi 29.03.2010 kirjas toodud üldisele teabele edastas Sotsiaalministeerium avaldajale valikukriteeriumid alles pärast valikuprotsessi lõppemist ning seega sai avaldaja täielikest valikukriteeriumitest teadlikuks alles pärast kandideerimisprotsessi lõppemist.

46. Seega ei teavitanud Sotsiaalministeerium teisi menetlusosalisi, kes ei olnud seotud vastavate kriteeriumite väljatöötamisega, kandidaatide suhtes kohaldatavatest valikukriteeriumitest. Haldusmenetluse õiguspärasuse eest vastutab haldusorgan, mistõttu ei saa nõustuda

Sotsiaalministeeriumi väitega, et avaldaja oleks võinud pöörduda valikukriteeriumite kohta täiendava teabe saamiseks nende väljatöötajate poole.

47. Menetluse materjalidest nähtub, et Sotsiaalministeerium on sisuliselt nõustunud EMSK 3. rühma liikmete poolt väljatöötatud kriteeriumitega. Nii on Sotsiaalministeeriumi esindaja 22.03.2010 kirjas Mall Hellamile märgitud, et Sotsiaalministeerium nõustub kriteeriumitega, mille abil valida välja kolmanda sektori organisatsioonid, keda võiks nimetada kandidaadina EMSK põhiliikme ja (või) asendusliikme kohale. Vastuses teabe nõudmisele selgitasite, et kriteeriumid ei olnud mõeldud selleks, et Sotsiaalministeerium tugineks neile oma valikuprotsessis, vaid selleks, et kodanikuühendused suudaksid ise ülisuurest kodanikuühenduste hulgast välja sõeluda organisatsioonid, kes oleksid suutelised edukalt EMSK töös osalema. Menetluse materjalidest nähtub, et vaatamata sellele, et avaldaja EKO esindajana ei vastanud kõigile vastavas dokumendis toodud kriteeriumitele (avaldaja erakondlik kuuluvus, EKO ei oma juriidilise isiku staatust¹⁵), pidas Sotsiaalministeerium avaldajat algselt sobivaks kandidaadiks EMSK põhiliikme kohale. Sellele vaatamata, kui kodanikuühendused avaldasid avaldaja nimetamisele vastuseisu, põhjendades seda valikukriteeriumite mittejärgimisega, loobus Sotsiaalministeerium avaldaja nimetamisest EMSK põhiliikme kandidaadiks. Sellest nähtub, et antud kriteeriumid ei omanud iseenesest imperatiivset tähendust valikuprotsessis, kuid kandidaatide nimetamisel siiski sisuliselt vastavatest kriteeriumitest lähtuti. Seega oli vastavate kriteeriumite puhul tegemist kandidaatidele esitatavate sisuliste kriteeriumitega, millest otsustusprotsessis lähtuti.

48. Riigikohus on märkinud, et kui teatud otsustusprotsessis on haldusorganile jäetud ulatuslik kaalutusõigus, mille teostamise alused ei ole õigusaktides täpsemalt määratletud, on vastava asutusesisese menetluskorra väljatöötamine ning avalikustamine kooskõlas hea halduse põhimõttega.¹⁶

49. Analoogselt muude ametisse nimetamise menetlustega on väga oluline valikukriteeriumite selge määratlemine ning kandideerijate teavitamine kohaldatavatest kriteeriumitest, et tagada läbiviidava menetluse läbipaistvus ning järgida võrdse kohtlemise põhimõtet. Juhul, kui kandidaadile esitatavad tingimused on määratletud seaduses, on isikul võimalik ise välja selgitada, missugused tingimused on vajalik ametikohale kandideerimiseks täita. Juhul kui vastavad tingimused on aga seaduses toomata, kuid konkursil siiski kohaldatakse kandidaatide suhtes teatud (täiendavaid) tingimusi, on vajalik need kas konkursiteates või muus seonduvas dokumendis selgelt esile tuua. See aitab kaasa sellele, et valikuprotsessi käigus on kandideerijatel võimalik selgitada oma sobivust ning eesmärke seoses teatud ametikohale kandideerimisega, aga juhul, kui teatud tingimuste täitmise osas on küsitavusi, siis selgitada ka antud asjaolusid. Kui kandideerimise protsessis osalevad isikud kriteeriumitest teadlikud ei ole, siis ei ole neil võimalik omalt poolt ka vastavaid küsimusi tõstatada. Laiemalt seonduv see ka muude haldusmenetluse põhimõtete järgimisega (ärakuulamisõigus, põhjendamiskohustus).

50. Sellega seoses märkis avaldaja, et valikuprotsessi käigus ei tõstatatud küsimust tema erakondlikust kuuluvusest või poliitilise tegevuse kokkusobivusest EMSK liikme tegevusega, mistõttu ei olnud tal võimalik antud asjaolusid selgitada. Nii märkisite ka oma vastuses teabe

¹⁵ Lisaks avaldaja erakondlikule kuuluvusele ning poliitilisele tegevusele on kodanikuühenduste pöördumises viidatud ka asjaolule, et EKO puhul ei ole tegemist juriidilise isikuga. Kuigi kõnealuse menetluse raames ei ole avaldaja vaidlustanud antud piirangu põhjendatust, juhin tähelepanu, et ühinemisvabadus hõlmab muuhulgas valikuvabadust ühingu vormi osas, st õigust koonduda ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingutesse (RKPJKo 10.05.1996, nr 3-4-1-1-96; vt ka Ü. Madise. Kommentaarid §-le 48. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, lk 385-386, komm 2, 7).

¹⁶ RKHKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05, p 11.

nõudmisele, et Sotsiaalministeeriumis 06.05.2010 toimunud kohtumisel antud küsimusi ei tõstatatud. Sellekohased vastuväited esitasid kodanikuühendused oma 12.05.2010 ja 14.05.2010 kirjades. Seejärel muutis Sotsiaalministeerium omakorda varasema (avaldajale saadetud kinnituses väljendunud) otsuse esitada avaldaja EKO esindajana EMSK põhiliikme kandidaadiks, ilma et avaldajat oleks teavitatud tema nimetamise suhtes esitatud vastuväidetest ning andmata talle võimalust sellekohaste selgituste esitamiseks.

51. Sellest tulenevalt juhin tähelepanu, et üks haldusmenetluse põhimõtetest on isiku õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud. HMS § 40 näeb ette menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise kohustuse. Vastavalt HMS § 40 lõikele 1 peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamuse ja vastuväited. Sama paragrahvi lõike 2 alusel peab haldusorgan enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, andma talle võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.¹⁷ Riigikohus on leidnud, et ärakuulamisõigusega kui hea halduse põhimõtte ühe komponendiga arvestamata jätmine on oluliseks menetlusveaks, seda eriti diskretsiooniotsuste puhul ning juhtudel, mil langetatav otsus on rangeim võimalikest. Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited avaldada, ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeaks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid.¹⁸

52. Nimetatud põhimõtet kõnealusel juhul ei järgitud. Kuigi 06.05.2010 Sotsiaalministeeriumis toimunud kohtumisel oli avaldajal koos teiste kandidaatidega võimalik tutvustada oma eesmäärke seoses EMSK liikmeks kandideerimisega, ei käsitletud sellel kohtumisel Sotsiaalministeeriumi ametnikel või teistel kandideerijatel olevaid kahtlusi seoses avaldaja erakondliku kuuluvuse, poliitilise tegevuse või kandideeriva organisatsiooni juriidilise staatusega. Nimetatud asjaolude kohta ei võimaldatud avaldajal oma seisukohta esitada ka pärast seda, kui teised kodanikuühendused esitasid vastuväited avaldaja EMSK põhiliikme kandidaadiks nimetamisele, ning mille tulemusena otsustas Sotsiaalministeerium avaldaja kandidatuuri põhiliikme kohale mitte nimetada. Kuna Sotsiaalministeerium ei küsinud avaldajalt täiendavaid selgitusi nende asjaolude kohta, millele menetluse tulemusena omistati määrav tähendus, ei olnud avaldajal võimalik selle kohta oma selgitusi anda ning seega ei olnud tagatud tema ärakuulamisõigus. Nagu märgitud, ei olnud avaldaja vastavatest kriteeriumitest teadlik, mistõttu ei olnud tal võimalik neid küsimusi ka omainitsiatiivil käsitleda.

53. Lisaks pean vajalikuks tuua esile, et menetluse tulemusena ei olnud järgitud põhjendamiskohustuse nõuet.

54. HMS § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Lõige 3 näeb

¹⁷ HMS § 40 lõike 3 järgi võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui: 1) viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda; 2) menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks; 3) asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks; 4) arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toiminguga eesmärki; 5) menetlusosaline ei ole teada või kui sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik; 6) haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50; 7) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

¹⁸ Vt nt RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 20.

ette, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

55. Riigikohus on sedastanud, et põhjendamiskohustus on haldusmenetluse üldine nõue.¹⁹ Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. Samuti võimaldab haldusakti põhjendamine isikul oma õiguste kaitsmiseks haldusakti vaidlustada, sest teadmata õiguste piiramise põhjuseid on raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Haldusakti põhjendamine võimaldab täiendavalt kontrollival organil otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Samuti sunnib põhjendamise nõue haldusorganit oma kaalutusotsust põhjalikumalt läbi mõtlema.²⁰ Põhjendusest peavad piisava selgusega välja tulema konkreetse juhtumi puhul tähtsust omavad asjaolud. Haldusakti põhjendus peab sisaldama nii haldusakti andmise õiguslikku alust kui faktiliste asjaolude kirjeldust, sidudes need omavahel loogiliselt. Faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte oletuslikud ega üldsõnalised.²¹

56. 27.05.2010 Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõule „Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete ja asendusliikmete kandidaatide kinnitamine“ lisatud seletuskirjas on toodud põhjendusena, et Sotsiaalministeerium tegi huvitatud organisatsioonide vahel valiku, võttes arvesse organisatsiooni esinduslikkust, suutlikkust ning tegevusvaldkonna olulisust Eestile. Seletuskirjas on märgitud, et Sotsiaalministeerium nõustus üldjoontes valikukriteeriumitega, pidades eriti oluliseks kandideeriva organisatsiooni esinduslikkust, Eestile olulises valdkonnas üleriigilist tegutsemist, huvitatust ning haldussuutlikkust.

57. Sellest nähtub, et eelnõule lisatud seletuskirjas ei ole kajastatud tegelikke kaalutlusi, mida kandidaatide nimetamise protsessis arvesse võeti.

58. Eeltoodut arvestades leian, et lisaks eelpool käsitletud küsimustele ei olnud EMSK 3. rühma kandidaatide nimetamisel tagatud menetlusosaliste teavitamine kohaldatavatest kriteeriumitest, ei võimaldatud avaldajal esitada oma vastuväiteid ja arvamust ega järgitud põhjendamiskohustuse põhimõtet, mistõttu ei olnud läbiviidud menetlus kooskõlas haldusmenetluse seaduse ega hea halduse tavaga.

2. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine

59. Järgnevalt hindan, kas EMSK 3. rühma esindajate valik toimus kooskõlas võrdse kohtlemise (mittediskrimineerimise) põhimõttega.

60. Nn EMSK liikmete nimetamise valikukriteeriumites on toodud, et „Isikud, keda organisatsioonid esitavad konkreetse mandaadi saamiseks, peaksid [...] olema poliitiliselt määratlemata (poliitiliselt määratlenud isikute esindusorganisatsioon on Regioonide komitee)[.]“

61. Avaldaja leidis, et antud kriteeriumist tulenevalt diskrimineeriti teda EMSK liikmeks kandideerimisel poliitiliste veendumuste tõttu. Avaldaja teavitas, et oli kandideerimise ajal Erakond Eestimaa Rohelised lihtliige. Ta oli erakonna Tartu linna üksuse juht (vabatahtlik amet) ning sellest tulenevalt automaatselt erakonna volikogu liige. Avaldaja ei nõustunud

¹⁹ RKHKo 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08, p 10.

²⁰ Vt RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

²¹ RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 32; 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 16; 18.10.1999, nr 3-3-1-32-99, p 2.

Sotsiaalministeeriumi kirjas kasutatud väidetega, et tema puhul oli tegemist erakonna juhtpoliitikuga; ta ei kuulunud ühessegi valitavasse poliitilisse ametisse.

62. Vastuses teabe nõudmisele asusite seisukohale, et Teie hinnangul ei saa inimese erakondlik kuuluvus olla õiguspäraseks põhjuseks Vabariigi Valitsusele isiku kandidatuuri esitamisest keeldumisel. Selgitasite, et avaldaja kandidaadi nimetamata jätmise põhjuseks ei olnud asjaolu, et ta kuulub erakonda, vaid see, et kodanikuühiskonna organisatsioonid pidasid ühiselt tema kandidatuuri antud kohale sobimatuks. Lisasite, et nimetatud kriteeriumite väljatöötajate selgituste kohaselt ei peetud seejuures silmas mitte mõnesse parteisse reaalkomena kuulumist, vaid aktiivset tegevpoliitiku rolli. Viitasite ka kodanikuühenduste poolt vastu võetud kodanikuühenduste eetikakoodeksi „Kodanikuühenduste tegevuse eetilised põhimõtted“ punktile 18, mille kohaselt „kodanikuühendus on oma eesmärgiseadmistes, otsustes ja tegevuses sõltumatu ning hoidub sattumast erakonna, avaliku institutsiooni või äriühingu kontrolli alla, millega ta kaotab oma sõltumatuse ja avalikes huvides tegutsemise võime“. Tõite esile valitsusväliste organisatsioonide tahte vältida liikmete poliitilist angažeeritust ja sellesuunalisi „käepikenduslikke“ välismõjusid ning juhiseid. Kodanikuühenduste 14.05.2010 kirjas Sotsiaalministeeriumile oli märgitud, et „...on heaks tavaks, et kandidaatorganisatsiooni esindaja on poliitiliselt sõltumatu ja ei ole aktiivne tegevpoliitikas. Meile teadaolevalt ei ole Eesti Keskkonnaühenduste Koda (KEO) juriidiline isik ja selle esindaja on oma erakonna üks juhtpoliitikuid, mis seab kahtluse alla tema poliitilise sõltumatuse“.

63. Eeltoodust nähtub, et EMSK liikmete valikukriteeriumite kohaselt peaksid isikud, keda organisatsioonid esitavad konkreetse mandaadi saamiseks, olema poliitiliselt määratlemata. Lisaks on kodanikuühenduste pöördumises ning Teie vastuses viidatud avaldaja tegevusele tegevpoliitikuna. Seega leidis kõnealusel juhul aset avaldaja erinev kohtlemine tema erakondliku kuuluvuse ning poliitilise tegevuse tõttu.

64. Valikukriteeriumites sätestatud piirang tähendab sisuliselt, et EMSK kandidaat ei tohiks kuuluda erakonda. Erakonda kuulumine on samas üks selgemaid viise, mille kaudu on võimalik inimesel väljendada oma poliitilisi veendumusi.

65. Põhiseaduse § 41 järgi on igal inimesel veendumustevabadus. Vastavalt põhiseaduse § 48 lg 1 esimesele lausele on igal inimesel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakonnaseaduse § 1 lõike 1 järgi on erakond (partei) Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud nimetatud seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõikes 2 on toodud, et erakond on mittetulundusühing. Seega on erakond üks kodanikuorganisatsioonide eriliik, kuhu kodanikel on võimalik koonduda oma poliitiliste veendumuste väljendamiseks ja teostamiseks.

66. Seega juhul, kui kandideerimist piiratakse isiku erakondliku kuuluvuse tõttu, tõusetub küsimus isiku erinevast kohtlemisest tema poliitiliste veendumuste tõttu.

67. Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

68. Seega on põhiseaduse § 12 lg 1 teise lause järgi keelatud diskrimineerimine isiku poliitiliste veendumuste tõttu. Vastav keeld kohaldub kogu avaliku võimu tegevuse suhtes.

69. Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille piiramine on vastavalt üldisele põhiõiguste teooriale lubatav, kui see on vajalik mõne teise sama kaaluga õigusväärtuse kaitsmiseks. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja vabadusi või põhiseaduse norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid.²²

70. Diskrimineerimise keelu sisu on täpsemalt avatud võrdse kohtlemise seaduses (VõrdKS). VõrdKS § 1 lõike 1 kohaselt on selle seaduse eesmärk tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu.

71. Siiski tuleb märkida, et võrdse kohtlemise seaduse reguleerimisala on piiritletud ning vastavalt VõrdKS § 2 lõikele 2 on isikute diskrimineerimine veendumuste tõttu keelatud vaid töö- ja kutseala puudutavate küsimustega. VõrdKS § 2 lg 2 p 2 küll nimetab, et isikute diskrimineerimine veendumuste tõttu on muuhulgas keelatud ametisse nimetamisel või valimisel. Vastava sätte kohaldamisala sisustamisel tuleb aga silmas pidada, et võrdse kohtlemise seaduse eesmärk oli üle võtta siseriiklikusse õigusesse vastavad Euroopa Liidu direktiivid, sh Euroopa nõukogu 27.11.2000 direktiiv 2000/78, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. Vastav direktiiv kohaldub töö- või teenistussuhte ning kutsealale pääsemist puudutavate küsimuste suhtes. Seetõttu tuleb ka VõrdKS § 2 lg 2 p 2 kohaldamisalasse kuuluvaks lugeda ennekõike sellelaadne ametisse nimetamine, mis puudutab töö- või teenistussuhet. EMSK puhul on tegemist esindusorganisatsiooniga, mille liikmed saavad oma tegevuse eest hüvitist. Sellisel tegevusel puuduvad töö- või teenistussuhtele iseloomulikud tunnused, samuti ei ole tegemist laiemalt kutsetegevusega. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et tegevus EMSK 3. rühma liikmena ei kuulu otseselt võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisalasse.²³

72. Õiguskantsler on varasemalt tähelepanu juhtinud sellele, et võrdse kohtlemise seaduses sätestatud piiratud loetelu valdkondadest, kus võrdse kohtlemise seadust kohaldatakse (samuti kohaldamisala eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest) võib olla vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse §-dest 13 ja 14 tulenevate riigi kohustustega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest.²⁴ Võrdse kohtlemise seaduse eesmärk ei saa piirduda vaid sellekohaste Euroopa Liidu direktiivide miinimumnõuete ülevõtmisega siseriiklikusse õigusesse, vaid õigusliku regulatsiooni kujundamisel tuleb arvestada ka põhiseaduse ning rahvusvaheliste lepingutega. Kõnealune menetlus ilmestab antud probleemi, sest seaduses toodud kaitse ei laiene otseselt EMSK 3. rühma esindajate nimetamise suhtes. Kuigi põhiseadus kohaldub kogu avaliku võimu tegevuse suhtes, mistõttu avaldaja ei jää kõnealusel juhul täielikult õigusliku kaitseta, on vajalik põhiseadusliku diskrimineerimise keelu täpsustamine seadusega erinevate eluvaldkondade osas, sest seaduses on vastava põhimõtte kohaldamise tingimused, menetluslikud aspektid ja kahju hüvitamise regulatsioon täpsemalt määratletud. Lisaks EMSK-le esineb erinevates ühiskonnaelu valdkondades erinevaid esinduskogusid või komisjone, mille esindajate nimetamisega seoses võib kaasneda võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kohustus, kuid mis ei pruugi mahtuda võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala piiridesse.

73. Eeltoodust tulenevalt tuleb hinnangu andmisel, kas Sotsialaministeerium järgis EMSK 3. rühma liikmete kandidaatide nimetamisel võrdse kohtlemise põhimõtet, lähtuda vahetult

²² RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 15.

²³ Erisused seoses tegevusega EMSK liikmena töandjate või töövõtjate organisatsioonide esindajana võivad tuleneda VõrdKS § 2 lg 2 punktist 4 ning § 2 lõikest 3.

²⁴ Arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta, 19.06.2008, kiri nr 18-1/080993/00804467 (koopia kirjast Teile teadmiseks edastatud).

põhiseadusest. Kuna võrdse kohtlemise seaduses on avatud diskrimineerimise keelu sisu, siis on vastavaid mõisteid võimalik üldjuhul silmas pidada ka põhiseadusliku diskrimineerimise keelu kohaldamisel.

74. Vastavalt VõrdKS § 3 lõikele 1 tähendab võrdse kohtlemise põhimõte, et ei esine diskrimineerimist sama seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse alusel. VõrdKS § 3 lg 2 järgi on diskrimineerimine otsene, kui kõnealuse seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse tõttu koheldakse ühte isikut halvemini kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras. Vastavalt VõrdKS § 3 lõikele 4 on diskrimineerimine kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud kõnealuse seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse tõttu teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sättel, kriteeriumil või taval on objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

75. Kuna valikukriteeriumites on sätestatud, et EMSK kandidaat peaks olema poliitiliselt määratlemata, tõusetub kõnealusel juhul küsimus otsese diskrimineerimise esinemisest poliitiliste veendumuste tõttu. Võrdse kohtlemise seadus näeb ette, et kui esineb erinev kohtlemine vahetult seaduses toodud tunnuse tõttu (kahtlus otsese diskrimineerimise esinemisest), on vaja järgnevalt kontrollida, kas tegemist võib olla erandiga diskrimineerimise keelust, s.o olukorraga, kus esineb küll erinev kohtlemine isiku veendumuste tõttu, kuid sellist erinevat kohtlemist ei loeta diskrimineerimiseks. Sellised juhud on toodud VõrdKS §-ides 9-11. VõrdKS § 9 lõike 1 järgi ei piira kõnealune seadus selliste seadusega kooskõlas olevate meetmete rakendamist, mis on vajalikud avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise, teiste inimeste õiguste või vabaduste kaitseks. Sellisel rakendatavad meetmed peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Nagu märgitud, on põhiseaduses sätestatud diskrimineerimise keelu puhul tegemist seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille piiramine on võimalik, kui see on vajalik teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste või kollektiivsete hüvede kaitsmiseks.

76. Kõnealusel juhul asusite seisukohale, et isiku erakondliku kuuluvuse tõttu EMSK liikme kandidaadiks esitamata jätmine ei ole õiguspärane. Sellest järeldan, et Teie hinnangul ei esinenud EMSK kandidaatide nimetamisel legitiimset eesmärki võimalikuks erinevaks kohtlemiseks isiku erakondlikust kuuluvusest lähtuvalt.

77. Nagu märgitud, on erakond üks mittetulundusühenduste eriliik, kuhu kodanikel on võimalik koonduda oma poliitiliste veendumuste väljendamiseks ja/või sellega seonduvate huvide teostamiseks. Tegemist on põhiseaduslike õiguste realiseerimisega. Erakonnaseaduse § 5 lõikes 3 (ja vastavates eriseadustes) on toodud loetelu isikutest, kes oma ametikohast tulenevalt ei või kuuluda erakonda. Nimetatud ametikohtade puhul on erakondliku kuuluvuse piiramise eesmärgiks tagada otsuste tegemise protsessi sõltumatust. Nende kitsalt piiritletud ametikohtade puhul erakonda kuulumise keelamisel on seadusandja kaalunud põhiõigustesse sekkumise proportsionaalsust arvestades muid põhiseaduslikke väärtusi (iseäranis nn näivat sõltumatust, mille kohaselt otsuste tegemise protsess mitte ainult ei pea olema sisuliselt sõltumatu ja erapooletu, vaid ka näima sellisena). Sellist lähenemist ei saa aga laiendada ühiskondlikele ametikohtadele või tegevusharudele laiemalt, nii et isiku erakondlikku kuuluvust saaks samastada sõltumatuse või vaba otsustusvõime vähenemisega. Olemuslikult on igal inimesel teatud veendumused, mis võivad olla kas suuremal või vähemal määral konkretiseeritud või erineval määral mõne erakonna tegevuspõhimõtetega kattuvad. Isiku põhiseaduslik õigus on oma veendumuste väljendamiseks koonduda ühingutesse, s.h erakonda. Sõltuvalt konkreetse erakonna tegevuspõhimõtetest võivad need seonduda suurel määral mõne kodanikuühenduste tegevusvaldkonnaga (nt võib mõni erakond keskenduda peamiselt mõne sotsiaalselt vähemkindlustatud isikute grupi probleemidele,

keskkonnatemaatikale vms). Erakondlikku kuuluvuse määratlemine ei pruugi aga takistada isiku võimet kodanikuühenduste raames teda huvitavate küsimustega tegelemisel. Enamgi veel, erakondliku kuuluvuse määratlemine võib pigem aidata kaasa ka kodanikeühendusi puudutava tegevuse raames läbipaistvuse saavutamisele, sest erakondliku kuuluvuse kaudu on isiku poliitilised veendumused teatud ulatuses määratletavad ka üldsuse jaoks.

78. Eeltoodust tulenevalt leian, et EMSK kandidaatide valikukriteeriumites toodud klausel, mille kohaselt peaksid isikud, keda organisatsioonid esitavad mandaadi saamiseks, olema poliitiliselt määratlemata, on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

79. Vastuses teabe nõudmisele viitasite, et kriteeriumite autorid pidasid antud klausli puhul silmas mitte parteisse reaaliikmena kuulumist, vaid aktiivset tegevpoliitiku rolli. Ka kodanikuühenduste 14.05.2010 pöördumises on viidatud, et „avaldaja on oma erakonna üks juhtpoliitikuid, mis seab kahtluse alla tema poliitilise sõltumatuse“.

80. Pean valikukriteeriumite sõnastust, mille kohaselt peaks isik olema poliitiliselt määratlemata, mõistetavaks siiski viisil, et kandideeriv isik ei peaks kuuluma erakonda. Küll aga käsitlen järgnevalt väidet, et avaldaja ei osutunud valituks tema poliitilise tegevuse, mitte pelgalt erakondliku kuuluvuse tõttu.

81. Nagu märgitud, siis avaldaja ei nõustunud väitega, et tema puhul oli tegemist erakonna juhtpoliitikuga; ta ei kuulunud ühessegi valitavasse poliitilisse ametisse.

82. Nagu eelpool toodud, siis EMSK kandidaatide valimise käigus ei käsitletud sisuliselt küsimust avaldaja poliitilise tegevuse kohta. Seega ei toodud menetluse käigus esile, milles täpsemalt nähakse ohtu kodanikuühenduste esindajate sõltumatusele EMSK tegevuses seoses avaldaja poliitilise tegevusega ning avaldajal ei olnud ka võimalik omapoolseid seletusi anda.

83. Lisaks pean vajalikuks märkida, et nagu eelpool toodud, on mittetulundusühingusse kuulumise puhul tegemist põhiseadusliku õigusega. Muuhulgas on kodanikel õigus oma poliitiliste veendumuste väljendamiseks ja teostamiseks koonduda erakondadesse. Mittetulundusühingutesse (s.h erakondadesse) koondumise õigus hõlmab lisaks liikmeks astumisele ka õiguse tegutseda vastava organisatsiooni eesmärkide realiseerimise nimel. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühinedes teistega või moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda.²⁵ Seega kätkeb ühinemisvabadus ka õigust tegutseda organisatsiooni eesmärkide saavutamise nimel. Erakondliku kuuluvuse puhul võib see puudutada erinevaid poliitilise tegevuse vorme. Lisaks tuleb silmas pidada, et isikul on ka EMSK liikmena õigus seada end kandidaadina üles erinevatel valimistel. Seega võib erakondliku kuuluvusega kaasneda enamasti teatud määral poliitilises tegevuses osalemine, kuid valimistel võivad kandideerida näiteks ka isikud, kes ei kuulu erakonda.

84. Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee kodukorra art 70 lg 3 sätestab, et komitee liikmesuse välistavad liikmesus valitsuses, parlamendis, Euroopa ühenduste institutsioonides, Regioonide Komitees või Euroopa Investeerimispanga haldusnõukogus ning alaline töö Euroopa ühenduste

²⁵ Ü. Madise. Kommentaarid §-le 48. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, lk 385, komm 2.

ametniku või teenistujana.²⁶ Seega on komitee määratlenud, millised poliitilise tegevuse või teenistussuhte vormid ei ole ühildatavad komitee liikmelisusega. Komitee ei ole pidanud vajalikuks kehtestada üldist piirangut, mille kohaselt ei tohiks komitee liikmed kuuluda erakonda, samuti ei takista komitee liikmeks olemist muu poliitiline tegevus, kui kodukorras määratletud juhud, milleks siseriiklikul tasandil on kuulumine valitsusse või parlamenti.

85. Valikukriteeriumites on märgitud, et end poliitiliselt määratlenud isikute esindusorganisatsiooniks on regioonide komitee. Vastavalt ETL art 300 lõikele 3 koosneb regioonide komitee piirkondlike ja kohalike organite esindajatest, kellel on piirkondlike või kohalike organite valimistel saadud mandaat või kes kannavad poliitilist vastutust valitud kogu ees. Seega saavad regioonide komiteesse kuuluda siiski vaid isikud, kes esindavad piirkondlikke ja kohalikke organeid.

86. Eeltoodut arvestades pean põhjendamatuks ka väiteid, et avaldaja esitamine EMSK kandidaadiks ei olnud võimalik tema poliitilise tegevuse tõttu.

87. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et Sotsiaalministeeriumi tegevus avaldaja EMSK kandidaadiks nimetamisest loobumisel ei olnud kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ning avaldajat diskrimineeriti tema poliitiliste veendumuste tõttu.

III Kokkuvõte

88. Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et EMSK 3. rühma kandidaatide nimetamise menetlus ei olnud kooskõlas haldusmenetluse seaduse ning hea halduse tavaga järgmiste küsimuste osas:

- EMSK 3. rühma kandidaatide kaasamise viis ei olnud kooskõlas hea halduse tavaga;
- EMSK 3. rühma kandidaatide valimise käigus ei olnud tagatud erapooletuse põhimõte;
- menetlusosalisi ei teavitatud kohaldatavatest kriteeriumitest;
- avaldajale ei võimaldatud esitada oma vastuväiteid ja arvamust kohaldatavate kriteeriumite ning põhiliikme asemel asendusliikmeks nimetamise suhtes;
- haldusakti andmisel ei järgitud põhjendamiskohustuse põhimõtet.

89. Lisaks leian, et EMSK kandidaatide valikukriteeriumites toodud klausel, mille kohaselt peaksid isikud, keda organisatsioonid esitavad mandaadi saamiseks, olema poliitiliselt määratlemata, on vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 teises lauses toodud võrdse kohtlemise põhimõttega. Olen seisukohal, et Sotsiaalministeeriumi tegevus avaldaja EMSK kandidaadiks nimetamisest loobumisel ei olnud kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ning avaldajat diskrimineeriti tema poliitiliste veendumuste tõttu.

90. Sellest nähtub, et Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidud EMSK 3. rühma kandidaatide nimetamise protsess ei olnud vastavuses haldusmenetluse nõuetega ning seejuures rikuti võrdse kohtlemise seadust. Vastavalt HMS §-le 54 on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 58 sätestab, et haldusakti kehtetuks

²⁶ 2010. aasta juulis kinnitatud kodukorra redaktsioonis art 70 lg 3 järgmises sõnastuses: „Komitee liikmesuse välistavad liikmesus valitsuses, parlamendis, Euroopa Liidu institutsioonides, Regioonide Komitees või Euroopa Investeerimispanka haldusnõukogus ning alaline töö Euroopa Liidu ametniku või teenistujana.“ – Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rules.8053>.

tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Olen seisukohal, et eelpool kirjeldatud menetlusnõuete puhul oli tegemist haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ning nende eiramise puhul on tegemist sellise iseloomuga rikkumistega, mis mõjutasid asja sisulist otsustamist. Samuti tuvastasin võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise. Samas HMS § 67 näeb ette usalduse arvestamise kohustuse isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel (vt ka VõrdKS § 24 lg 4). Kõnealusel juhul tuvastatud rikkumised leidsid aset Sotsiaalministeeriumi tegevuse tulemusena. Vabariigi Valitsuse poolt EMSK kandidaadiks nimetatud isikud on käesolevaks ajaks ka EMSK liikmeks nimetatud ning asunud tegutsema EMSK liikmetena. Eelpool kirjeldatud asjaolusid arvestades ei pea ma põhjendatuks teha ettepanekut EMSK 3. rühma kandidaatide nimetamise menetluse uuendamiseks.

91. Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusel vabandada avaldaja ees tema õiguste rikkumise pärast. Samuti teen Teile soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks arvestada käesolevas kirjas toodud seisukohtadega järgnevate valikuprotsesside läbiviimise puhul.

92. Samuti kirjeldasin seisukohas (vt pp 71-72) probleeme, mis tulenevad võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala kitsast piiritlemisest, mistõttu võivad isikud diskrimineerimise korral jääda seadusliku kaitseta analoogsetesse esinduskogudesse nimetamise korral. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 67 lõikele 1 kuulub Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse võrdse kohtlemise edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. **Sellest tulenevalt teen Teile soovitusel analüüsida võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala määratlemisega seonduvaid küsimusi ning algatada seaduse muutmise, et viia see kooskõlla põhiseadusega.**

93. Palun teatada 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest, kuidas olete soovitusel täitnud ja missuguseid samme kavatsete astuda sarnaste probleemide kordumise vältimiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Vabariigi Valitsus
Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit
Eesti Puuetega Inimeste Koda
Eestimaa Talupidajate Keskliit