



Õiguskantsler

Hr Ardo Ojasalu
Erakondade rahastamise järelevalve
komisjon
erjk@riigikogu.ee

Teie 12.12.2014 nr 31-2/14-48/2

Meie 06.02.2015 nr 7-4/141315/1500593

Soovitus

Ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise õiguspärasus

Austatud komisjoni esimees

Minu poole pöördus *avaldaja*, kes ei olnud rahul Riigikogu Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (edaspidi *komisjon*) tööga. Otsustasin võtta avalduse menetlusse ning pöördusin selgituste saamiseks ka komisjoni poole. Tänan Teid vastuse eest.

Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastuses sisalduvat, samuti asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et

- **jättes avaldaja enne ettekirjutuse tegemist ära kuulamata,**
- **mitte täites komisjonil lasuvat selgituskohustust ning**
- **kohaldades korduvalt avaldaja suhtes sunniraha valimiskampaania kulude ja kasutatud vahendite päritolu aruande elektroonilisel viisil esitamata jätmise eest,**

ei toiminud komisjon konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiguspäraselt ega kooskõlas hea halduse tava põhimõttega.

Soovitan komisjonil

- **vabandada avaldaja ees toimunu pärast ning**
- **vaadata üle oma halduspraktika ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise haldusmenetluses.**

Lisan etteruttavalt, et nõustun põhimõtteliselt komisjoni seisukohtadega valimiskampaania kulude ja kasutatud vahendite päritolu aruande elektroonilises vormis ja elektroonilisel viisil esitamise vajalikkuse ja põhjendatuse kohta. Nagu järgnevalt ka põhjalikumalt selgitan, võib sellest reeglist teatud juhtudel olla vaja teha siiski erandeid.

I Asjaolud¹

1. Avaldaja kandideeris esmakordselt üksikkandidaadina 2009. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel Tartu Linnavolikokku. Kandideerides ta vähesel määral reklaami tegi, kuid avaldusest nähtuvalt „/.../ kulutused olid tegelikkuses olematud“. Avaldaja valituks ei osutunud. Avaldaja märkis ka, et „Peale seda ei nõutud minult mingit valimiskampania aruannet.“

2. 2013. a sügisel otsustas ta uuesti üksikkandidaadina kandideerida Tartu Linnavolikokku. Ta avaldas Tartu Postimehes viimasel hetkel ka väikese reklaami, mis ilmus 2 päeva enne valimisi (avaldaja väitel maksis umbes 155 eurot). Avaldaja valituks ei osutunud.²

3. 18.12.2013 tegi komisjon avaldajale erakonnaseaduse (edaspidi *EKS*) § 12¹¹ lg 1 p 1 alusel ettekirjutuse nr 20, millega kohustati avaldajat esitama komisjonile veebilehel asuva infosüsteemi (www.erjk.ee) kaudu aruanne 2013. a volikogu valimiste valimiskampania kulude ja kasutatud vahendite päritolu kohta (edaspidi *valimiskampania kulude aruanne*). Ettekirjutuse täitmise tähtaeg oli 15 päeva ettekirjutuse kättesaamisest. Ettekirjutuses sisaldus ka hoiatus sunniraha (320 eurot) kohaldamise kohta. Ettekirjutust põhjendati asjaoluga, et komisjonile ei olnud tähtpäevaks, s.o 20.11.2013 avaldaja aruannet laekunud. Ka märgiti selles, et komisjon on aruandekohustuslaste poole korduvalt pöördunud meeldetuletustega (05.11.2013, 26.11.2013 03.12.2013) ning kontakteerunud kättesaadava kontakti kaudu.

4. Avaldaja selgitas mulle saadetud pöördumises, et sai tähitud kirjaga ettekirjutuse kätte 28.12.2013³ ning koostas sellele vastuse. Avaldusele oli lisatud kaks koopiat avaldaja kirjades (1/2 A4 lehel).⁴ Koopiad on mõlemad pealkirjastatud „Ettekirjutus nr. 20. Vastuseks“ ning adresseeritud Kaarel Tarandile. Kirjadel on aadressaadi aadressina märgitud Tartu 41014 Veski 32 märkusega „P.S. Teie kirjal aadressi ei olnud – saatsin Teie töökoha (palk) järgi – ERM“⁵. Kirjades on selgitatud, et avaldaja tegi ühekordse rahalise kulu – valimisreklaam Tartu Postimehes 18.10.2013, maksumus umbes 150 eurot. Selgituseks on lisatud vahendite päritolu.

5. Jaanuari lõpus 2014. a sai avaldaja kätte komisjoni poolt saadetud 13.01.2014 hoiatuse (avaldaja märgib: „välja võtsin jaanuari 2014 lõpul, ma ei olnud Tartus“). Selles selgitatakse, et 18.12.2013 ettekirjutuse täitmise tähtaeg oli 12.01.2014, kuid avaldaja ei ole seda teinud. Sellest tulenevalt määras komisjon, et „Hoiatuse 10 päeva jooksul kättesaamisest aruandekohustuse mittetäitmise korral tuleb isikul tasuda 7 päeva pärast hoiatuse täitmise tähtaega sunniraha 320 eurot.“ Aluseks oli *EKS* § 12¹² lg 1. Ka selgitati, et hoiatuse mittetäitmisel alustatakse täitemenetlus.

6. 03.06.2014 tegi komisjon avaldajale teise sunniraha hoiatuse.

¹ Märgin, et asjaoludes kirjeldatud ettekirjutus ja sunniraha hoiatused on küll kättesaadavad komisjoni kodulehel ja neile on kehtestatud juurdepääsupiirang, kuid ei ole märgitud piirangu õiguslikku alust: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?op=emspain&page=dokumentide_detailid&pid=ff7ecfb5-8a64-4fa7-a6b6-2b248ec025cb&.

² Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt nähtub, et avaldaja sai 14 häält: http://kov2013.vvk.ee/detailed_0795.html.

³ See nähtub ka 13.01.2014 komisjoni hoiatusest.

⁴ Kirjade kuupäeva kohta mul andmed puuduvad; samuti ei ole mulle teada, miks kirju on kaks, ning ei ole otseselt tõendatud, kas need on saadetud või ei.

⁵ Teisel kirjal on märkus järgmises sõnastuses: „P.S. Teie aadressi kirjal ei olnud. Võtsin aadressi Kontakt telefonikataloog.“

7. Suve alguses 2014. a avastas avaldaja enda sõnul, et tema pangaarve on arestitud kohtutäituri poolt.⁶ Avaldaja selgitas, et saatis 2 kirja – ühe Tallinnasse (avaldusele on lisatud koopia kirjast komisjonile) ja ühe kohtutäiturile. Kiri komisjonile on dateeritud 28.08.2014 ja selles märgitakse: „Saatsin Teile vastuse posti teel lihtkiri 13.01.2014. a. Kaarel Tarandi nimele Tartu Veski 32 51014 ERM ettenähtud aja jooksul 13.01.2014 (01. jaan. riigipüha lisatud). Eelnevale kirjapandule seoses palun ebaadekvaatne (mitteõiglane) trahviraha nõue annulleerida. P.S. Palun Teie vastust kirja teel.“

8. Oktoobris sai avaldaja kätte komisjoni 05.09.2014 dateeritud vastuskirja. Selles selgitati, et valimiskampaania kulude aruanne tuleb esitada ettekirjutuses ette nähtud viisil ning loetakse esitatuks vaid ettenähtud viisil esitamise korral. Seega tuleb aruanne esitada komisjoni infosüsteemi vahendusel, millele on ligipääs igal kandidaadil ID-kaardi või mobiil-ID abil komisjoni kodulehel www.erjk.ee. Samuti anti soovitus, et kui isikul ei ole juurdepääsu internetile või ID-kaardi lugejale, tuleks pöörduda lähimasse avalikku internetipunkti või küsida abi vallavalitsusest; komisjon saab pakkuda kasutajatuge telefoni teel. Samuti saab aruande esitada komisjoni ruumes Tallinnas. Kirjas märgiti ka, et komisjon on kohaldanud kandidaatide suhtes sunniraha kahel korral – vastavalt 320 eurot ja 960 eurot.

9. Avaldaja selgitas mulle saadetud pöördumises, et komisjoni vastuskirjas sisaldunud telefoninumbrile helistades sai ta teada, et vajab valimiskampaania kulude aruande esitamiseks arvutit ja ID-kaarti. Arvuti avaldaja sõnul tal puudub. Seetõttu sõitis ta 03.10.2014 Tallinnasse, võttes kaasa ID-kaardi PIN-koodidega. Riigikogu Kantseleis sai avaldaja sõnul „kahe daami abiga aruanne esitatud“.

10. Oma pöördumise lõpetas avaldaja järgmiste sõnadega: „Ma olen otsustavalt vastu erakondade rahastamise järelevalve komisjoni avalduse vastu sunniraha sissenõudmiseks, sest ma esitasin õigeaegselt komisjoni esimehele K. Tarandile valimiskulude suuruse kirjalikult. Kiri tagasi ei tulnud. See tähendab ta pidi kätte selle saama. Kui komisjonile minu vastus ei olnud vastuvõetav, oleks nad pidanud vastama /.../ Palun vastust kirjalikult – kas Eesti Vabariigis käsitsi kirjutatud kirjad on põhiseadusega vastavuses ja aktsepteeritavad riigi ametnikele.“

11. Asjaolude selgitamiseks pöördusin teabe nõudmisega komisjoni poole. Komisjoni vastusest nähtuvad järgmised selgitused.

12. Pärast 2013. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi saatis komisjon isikutele, kes ei olnud valimiskampaania kulude aruannet õigeaegselt (s.o 20.11.2013) esitanud ning olid kandideerimisel dokumentides märkinud kontaktandmetesse e-postiaadressi, meeldetuletuse e-kirjaga. Kui e-postiaadress puudus, püüti kontakteeruda telefoni teel. Ka avaldaja puhul puudus e-postiaadress, kuid oli olemas telefoni number: „Komisjoni ametnike endi tarbeks kasutatavates kandidaatide kontaktandmeid sisaldavates dokumentides on avaldaja nime taha märgitud, et isik pole telefoni teel kättesaadav olnud (telefon välja lülitatud või isik pole vastu võtnud ega tagasi helistanud).“

13. Komisjon leidis, et avaldajalt kui üksikkandidaadilt üksnes elektroonilises vormis valimiskampaania kulude aruande esitamise nõudmine oli kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ja ettekirjutuse tegemise (s.o 18.12.2013) ajal kehtinud õigust silmas pidades

⁶ Lisatud pangakonto väljavõtted nähtuvad kohtutäituri kinnipidamised 29.05.2014 (43,52), 05.06.2014 (152,45), 04.07.2014 (152,45) täiteasjas 182/2014/205. Avaldusele on lisatud ka 17.02.2014 kohtutäituri tasu väljamõistmise otsus, 22.04.2014 täitmisteade võlgnikule (selgitatakse mh, et vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja jooksul on tasutav summa koos täitekuluga 388,96 eurot, tähtaja möödumisel 438,76 eurot), 23.05.2014 rahalise nõude (pension) arestimise akt, täitekulude väljamõistmise otsus, vara hoiusel või arveldusarvel arestimise akt.

õiguspärane. Õiguslik alus selleks tulenes EKS § 5² lg 2 (kehtis kuni 31.03.2014) ning § 12⁸ lõigete 1 ja 5 koostoimest. Viimati öeldud norm (s.o EKS § 12⁸ lg 5) viitas tagasi lõikele 1, mis lubas komisjonil kehtestada aruande vorm.

14. 14.01.2014 saadeti avaldajale sunniraha hoiatus täiendava ettekirjutuse täitmise tähtajaga 10 päeva. Isik tähitult väljastusteatega saadatud hoiatust vastu ei võtnud ning see tagastati hoiutähtaja möödumise tõttu komisjonile. Komisjon on sellistes olukordades lähtunud presumptsioonist, et dokument loetakse kättetoimetatuks. Seetõttu arvestas komisjon ettekirjutuse täitmise tähtajaks 01.02.2014. Täiturile esitati avaldus sunniraha sissenõudmiseks 17.02.2014.

15. Vastuseks küsimusele, kas detsembris 2013/jaanuaris 2014 jõudis avaldaja väidetav paberandjal vastus ettekirjutusele komisjonini (otse avaldajalt või ERM vahendusel), selgitati, et 17.01.2014 teavitas komisjoni aseesimees e-kirja teel komisjoni ametnikku, et on 16.01.2014 saanud paberandjal kirja avaldajalt, kuid et paberil vormistatud kiri ei ole komisjonile vastuvõetavas vormis. Ilmselt 19.02.2014, s.o komisjoni toimumise päeval tõi aseesimees kirja komisjoni.

16. Küsimusele, millises aktis ja millal on kehtestatud see, et valimiskampaania kulude aruande saab esitada üksnes elektrooniliselt, ei ole komisjoni vastuskirjas otseselt vastatud. Selles on üksnes märgitud, et „Sisuliselt on aruande elektroonilise vormi nõue kehtestatud 01.04.2013 jõustunud erakonnaseaduse muutmise seadusega, millega sätestati § 12⁸ lõikes 1, et aruanne tuleb esitada „komisjoni nõutud vormis“.“

17. Põhjuseks, miks on komisjon otsustanud valimiskampaania kulude aruande elektroonilise vormi kasuks, tuuakse vastuses valimiste ja nendel osalevate kandidaatide hulk. Näiteks 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osales 6 erakonda, 292 valimisliitu ja 101 üksikkandidaati, 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel 8 erakonda ja 16 üksikkandidaati. Vastuses selgitatakse: „Aruannete esitamine infosüsteemis tagab aruannete täitmise ja esitamise ühetaolisel viisil, nende kohese avalikustamise, kogutud andmete masintöödeldavuse ning nende kohta võrdleva statistika esitamise võimaluse otse komisjoni veebilehel. Elektrooniline vorm tagab ka mõistliku halduskoormuse, kuna ei nõua komisjonilt ega selle ametnikelt ulatuslikku ja aeganõudvat aruandluse käsitsi sisestamist ja/või kontrollimist, sh aruandekohustuse täitmise, täitmise nõutud vormis, õiguspärasuse jms kontrollimist. See omakorda tagab valimiskulude läbipaistvuse ja järelevalve efektiivsuse. Samuti on elektroonilise vormi nõude kehtestamisega mõeldud EKS-i subjektide aruandluskohustuse täitmisemugavusele. /.../ juurdepääs arvutitele (sh ID-kaardi lugejale) kui ka internetile on ulatuslik ja vaba.“ Ka praktika kinnitab komisjoni hinnangul eelöeldut.

18. Teabe nõudmises küsiti ka, et kui komisjonile esitataks kehtiva õiguse alusel näiteks paberandjal tähtaegselt kõik seaduses nõutavad andmed, siis milline oleks komisjoni toimimisviis, sh kas tehtaks ettekirjutus. Komisjon selgitas, et isikult nõutaks valimiskampaania kulude aruande esitamist elektrooniliselt: „Eesmärgi saavutamiseks otsitaks isikuga kontakti selgitamiseks talle aruandekohustuse täitmise viisi ning juhul, kui isikul on probleeme aruande esitamisega elektroonilisel viisil, pakutaks talle kliendituge, võimaldataks aruande täitmist komisjoni ruumides või äärmisel juhul aruanne täitmist isikule sobivad kohas.“

II Õiguskantsleri seisukoht

19. Käesoleval juhul on oluline leida vastus küsimustele, kas avaldaja suhtes läbiviidud haldusmenetlus valimiskampaania kulude aruande elektroonilisel viisil esitamata jätmise eest

ettekirjutuse tegemisel ja sunniraha sissenõudmisel oli õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Selle raames on vajalik täpsemalt analüüsida ärakuulamisnõude (p 2.2) ja selgituskohustuse täitmisega (p 2.3) ning valimiskampaania kulude aruande elektrooniliselt esitamise nõude kehtestamisega seonduvat (p 2.4). Esmalt esitatakse aga asjas tähtsust omavad sissejuhatavad märkused (p 2.1).

2.1. Sissejuhatavad märkused

20. Üldpõhimõtte kohaselt ei vabasta teadmatus kehtivast seadusest selle täitmisest – seadused on täitmiseks kohustuslikud. Eriti kehtib see põhimõtte juhul, kui inimene soovib aktiivselt osaleda ühiskonda puudutavate küsimuste arutamises ja otsustamises, sh kandideerides valimistel. Inimene, seades või lastes seada enda kandidatuuri üles valimistel, võtab endale kohustuse õppida tundma, millised on sisulised, menetluslikud ja vormilised nõuded kandideerimisel nii talle kui tema tegevusele. Seega on põhjendatud eeldada, et valimistel kandideeriv inimene teab, millised on kampaania läbiviimise reeglid, kas ja kuidas võib kampaaniat rahastada ning millised aruandlusnõuded sellega kaasnevad. Mõistagi peavad seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuded ise olema põhjendatud ja põhiseaduspärased, riivamata ülemääraselt olulist põhiseaduses sätestatud põhiõigust – valimisõigust, mille osaks on ka kandideerimisõigus.

21. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise ja ettekirjutuse tegemise ajal (18.12.2013) kehtinud EKS § 12¹¹ lg 1 p 1 sätestas, et komisjon teeb mh üksikkandidaadile ettekirjutuse, kui ta on jätnud täitmata kohustuse esitada tähtpäevaks EKS-s nõutud aruanne või selles esineb puudusi. EKS § 12¹² lg 1 järgi oli ettekirjutuse täitmata jätmise korral komisjonil õigus määrata sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses (ATSS) sätestatud korras. Kõnealused normid kehtivad ka käesoleval hetkel (sunniraha suurus on muutunud).

22. Kuigi EKS ei viita haldusmenetluse seadusele (HMS), on ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise menetlus siiski haldusmenetlus, mistõttu kohalduvad haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuded.⁷

23. ATSS § 8 lg 1 järgi on sunnivahendit (sh sunniraha) lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning seda ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud. Seega on ettekirjutuse mittetäitmine sunnivahendi õiguspärase kohaldamise eelduseks.

24. Ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise menetlused peavad tagama isiku põhiõiguse heale haldusele (PS § 14).⁸ Tuleb siiski lisada, et mõistagi on ka isikul haldusmenetluses teatud hoolsuskohustused, näiteks kohustus esitada ja teatavaks teha talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid (HMS § 38 lg 3 ls 1), hoolitseda oma kontaktandmete õigsuse eest (vt HMS § 14 lg 3 p 4, §-d 26 jj), korraldada tema poolt avalikule võimule teatavaks tehtud aadressile edastatud kirjade vastuvõtmine jne.

⁷ Nt RKKKo 16.01.2008, nr [3-3-1-81-07](#), p 15: „Kolleegium on järjekindlalt leidnud, et eriseaduses ettenähtud haldusmenetluses haldusmenetluse seaduse kohaldamisele viitamata jätmisel tuleb HMS regulatsiooni siiski kohaldada, kui eriseadus ei reguleeri menetlust HMS-ga võrreldava mahu, tiheduse ja detailsusastmega ega taga isikule HMS-ga võrreldavat menetluslikku õiguskaitset.“

⁸ RKPJKo 17.02.2003, nr [3-4-1-1-03](#), p 16: „Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.“

2.2. Ära kuulamise nõude täitmine

25. HMS § 40 lg 1 sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kõnealune ära kuulamisõigus on üks olulisematest isiku menetlusõigustest, millel on kahetine eesmärk. Ühest küljest näitab see austust menetlusosalise vastu – avalik võim suhtub isikusse tõsiselt ning kohtleb teda kui subjekti, mitte kui avaliku võimu tegevuse objekti. Seeläbi tagatakse haldusmenetluses osaleva inimese inimväärikus. Teisalt on ära kuulamisõigus vajalik ka haldusorgani perspektiivist – ära kuulamise käigus isiku poolt esitatud aitab haldusorganil täita uurimiskohustust (HMS § 6) ning tagada selle, et tõepoolest kõik asjas tähtsust omavad asjaolud on väljaselgitatud ja tõendid kogutud.

26. Silmas pidades neid kahte eesmärki on Riigikohus korduvalt rõhutanud ära kuulamisõiguse olulisust ning seda, et ära kuulamisel on kindel koht ja väärtus ka seaduses sätestatud imperatiivse kohustuse korral.⁹ Ära kuulamiskohustusest vabaneb haldusorgan vaid juhul, kui esinevad seaduses sätestatud alused (eriseaduses aluste puudumisel HMS § 40 lõikes 3 sätestatud).¹⁰ Menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.¹¹ Eksimuste korral ära kuulamiskohustuse täitmisel ei ole reeglina kohaldatav HMS §-s 58 sätestatu, s.t ära kuulamise üldjuhul mõjutab menetlustulemuse sisulist õiguspärasust ning seetõttu tuleb haldusakt tunnistada kehtetuks.¹²

27. Ära kuulamine eeldab mõistagi eelnevat isiku kaasamist menetlusse (HMS § 35 lg 1 punktid 2 ja 3); seejuures ei ole põhimõtteliselt välistatud, et ära kuulamine ise on selleks menetlustoiminguks, millega isik saab teada tema suhtes toimuvast menetlusest.

28. Ära kuulamise viisi ja aja osas on Riigikohus andnud ka selgeid juhtnõure: ära kuulamine peaks toimuma enne haldusakti andmist ning viisil, mis võimaldab isikul piisava selgusega aru saada, milline võib olla menetluse lõpptulemus. Vaid sel juhul saab inimene kõige tõhusamalt oma ära kuulamisõigust teostada – ta teab, mille kohta ta oma seisukohti ja vastuväiteid esitama peaks. Selleks ei pea haldusakti eelnõud või selle projekti isikule esitama, kuigi see on üks lihtsamaid mooduseid anda piisavat teavet haldusorgani poolt kavandatava osas.¹³

29. Tulles antud juhtumi juurde, siis ettekirjutuses märgiti, et: „/.../ komisjon on kõigi aruandekohustuslaste poole pöördunud korduva meeldetuletusega (05.11.2013; 26.11.2013; 03.12.2013). Lisaks on komisjoni ametnikud kontakteerunud isikuga ka kättesaadava kontakti kaudu (e-post või telefoni number) /.../.“ Teabe nõudmise vastusest ilmneb aga, et eeltoodu on ilmselt olnud lihtsalt n-ö stampvormel, mida kasutati tõenäoliselt kõigis ettekirjutustes, ning et avaldajaga püüti saada ebaõnnestunult ühendust üksnes telefoni teel. Täpsemaid andmeid, s.o

⁹ Nt RKHKo 13.11.2014, nr [3-3-1-44-14](#), p 17: „Ära kuulamine aitab legitimeerida koormavat haldusakti adressaadi silmis ja sellel on väärtus ka imperatiivsete kohustuste korral.“

¹⁰ Nt RKHKo 20.04.2011, nr [3-3-1-94-10](#), p 20; 14.02.2011, nr [3-3-1-76-10](#), p 24; 28.04.2014, nr [3-3-1-52-13](#), p 34.

¹¹ Nt RKHKo 14.01.2014, nr [3-3-1-82-03](#), p 17.

¹² Nt RKHKo 20.04.2011, nr [3-3-1-94-10](#), p 20 (koos selles sisalduvate viidetega varasematele lahenditele). Vt kriitikat taolise absoluutse menetlusveana käsitlemise kohta nt RKHKo 14.02.2011, nr [3-3-1-72-10](#) [eriarvamus](#). Haldusakt on jäetud vaatamata ära kuulamisveale siiski kehtima nt RKHKo 14.11.2012, nr [3-3-1-44-12](#), p 11; 10.12.2014, nr [3-3-1-49-14](#), p 26.

¹³ Nt RKHKo 15.05.2013, nr [3-3-1-76-12](#), p 10 (koos selles esitatud viidetega varasemale praktikale; mh märgib kohus, et „See, et isik võib kavandatava koormava haldusakti sisu aimata, ei ole korrektseks ära kuulamiseks piisav.“).

millal ja mitu korda püüti avaldajaga kontakti saada, ei ole teabe nõudmise vastuse pinnalt järeldades võimalik enam tagantjäreli tuvastada.¹⁴

30. Eeltoodust järeldan, et enne ettekirjutuse tegemist inimestega ühenduse võtmise eesmärk oli pigem valimiskampaania kulude aruande esitamise kohustuse meeldetuletamine (seeläbi ka isiku kaasamine haldusmenetlusse HMS § 35 lg 1 mõttes), mitte ärakuulamisõiguse tagamine.¹⁵ Sellest annab tunnistust ka see, et kuigi telefonitsi on põhimõtteliselt samuti võimalik ärakuulamist läbi viia, on see siiski arvestades eelpool kirjeldatud nõudmisi ärakuulamise viisile küllalt keeruline (vt p 28). Esiteks ei pruugi telefoni teel olla võimalik anda edasi piisavat teavet haldusorgani poolt kavandatava osas. Teiseks, telefonitsi ühenduse võtmine võib tulla inimese jaoks kas ebasobival ajal või ilma, et ta oskaks seda oodata. S.t ootamatult tekkinud olukorra tõttu ei pruugi inimene olla valmis või võimeline kohaselt reageerima – kogu ametniku antavat asjakohast teavet mõistma (piltlikult salvestama), adekvaatselt analüüsima ning andma koheselt ka piisavalt põhjalikku ja põhjendatud tagasisidet. Küllalt tõenäoline, et inimesel tekib hiljem tunne, et „oleks pidanud ütleva veel seda-ja-seda-ja-seda“. Teisisõnu, telefoni teel ärakuulamine eeldab üldjuhul varasemat kokkulepet, selleks et inimene saaks kohaselt ette valmistada.

31. Täpsustan, et mõistagi on hea halduse tavaga kooskõlas igati see, kui haldusorgan omal initsiatiivil tuletab isikutele meelde, millised on nende seadusest tulenevad õigused ja kohustused ning seeläbi püüab ära hoida isikute eksimusi oma kohustuste täitmisel. Selline meeldetuletamine ei saa aga asendada seadusejärgset kohustust enne haldusakti andmist (eriti kui see on koormav haldusakt, mille täitmise tagamiseks võidakse kasutada sunnimeetmeid) isikuid ära kuulata. Kordan veelkord, et ärakuulamisõigus tuleb tagada kõigis haldusmenetlustes, kui ei esine seaduses otseselt sätestatud erandeid sellest. Käesoleval juhul selliseid erandeid minu hinnangul ei esine.

32. Analüüsinud kõiki eelkirjeldatud asjaolusid koostoimes, leian, et antud juhul ei olnud komisjoni tegevus ettekirjutuse tegemise menetluses haldusmenetluse seadusega kooskõlas ega taganud avaldaja õigust heale haldusele, sest avaldaja õigust ärakuulamisele rikuti. Kuigi on tervitatav komisjoni püüd isikuga telefonitsi kontakti saada, et meelde tuletada kohustust valimiskampaania kulude aruanne esitada, ei saa seda lugeda HMS § 40 lõikes 1 sätestatud ärakuulamisvõimaluse pakkumiseks. Lisan, et haldusorgan peab mõistma, milliseid menetlustoiminguid ta haldusmenetluses teeb ja millist õiguslikku tähendust need omavad (nt antud juhul kas konkreetne tegevus oli lihtsalt kohustuse meelde tuletamine, haldusmenetlusest teavitamine või ärakuulamine); samuti lasub haldusorganil tõendamiskoormis menetlustoimingute õiguspärasuse võimalike küsitavuste korral. Tõenäoliselt oleks enne ettekirjutuse tegemist avaldaja ärakuulamisel ta oma kohustuse täitnud (iseküsimus, kas ta oleks esitanud aruande just elektrooniliselt) ning ettekirjutuse tegemise põhjus oleks ära langenud ehk ärakuulamiskohustuse korrektne täitmine oleks mõjutanud menetluse lõpptulemust (vt HMS § 58). Ettekirjutuse tegemise aluse ära langemisel oleks jäänud kohaldamata ka sunniraha.

33. Antud juhul oli sunniraha kohaldamise aluseks siiski kehtiv (minu hinnangul küll ärakuulamisvea tõttu vähemasti formaalselt õigusvastane) haldusakt. Sunniraha kohaldamiseks viis kohtutäitur läbi täitemenetluse, millega kaasnesid täiturile kulud. Kahjuks ei ole võimalik kõike olnud enam n-ö tagasi keerata. **Seetõttu on minu hinnangul ainsaks kohaseks heastamisvõimaluseks see, kui komisjon vabandab avaldaja ees toimunu pärast.**

¹⁴ Ka on minu käsutuses vaid komisjoni kinnitus selle kohta, et püüti helistada – tõendamiskoormis, et haldusorgan on püüdnud enda poolt teha kõik, et korrektne menetlus läbi viia, lasub haldusorganil. Ma ei pea siiski vajalikuks nõuda kõneeristuse tegemist vms ning tugineda usule, et ametniku kinnitus helistamise kohta vastab tõele.

¹⁵ E-posti teel edastatud meeldetuletuskirjade täpsem sisu ei ole mulle siiski teada, s.t kas komisjon käsitles seda ärakuulamisvõimaluse pakkumisena ning esitas e-kirjas ka piisavalt sellekohast teavet adressaadile.

34. Ka loodan, et komisjon vaatab üle oma halduspraktika ettekirjutuste tegemise haldusmenetluses isikute ärakuulamisel, järgides eelkirjeldatud põhimõtteid.

2.3. Selgituskohustuse täitmine

35. HMS § 36 näeb ette haldusorgani selgituskohustuse. Nii peab haldusorgan selgitama menetlusosalisele (või taotluse esitamist kaaluvale isikule) nende soovil mh, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada ning milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama jms.

36. Eeltoodud norm viitab, justkui tekiks selgituskohustus alles siis, kui isik sõnaselgelt teavet ja abi palub. Riigikohus on hea halduse tavast lähtuvalt nentunud siiski, et „Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel.“¹⁶ See seisukoht lähtub arusaamast, et "Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda.“¹⁷

37. EKS § 12¹¹ lg 1 p 1 järgi oli (ja on) ettekirjutuse tegemise eelduseks see, et isik „on jätnud täitmata kohustuse esitada tähtpäevaks käesoleva seadusega nõutud aruanne või selles esineb puudusi“. Nii seaduses sätestatud tähtajaks (20.11.2013) kui ka ettekirjutuse tegemise hetkeks (18.12.2013) ei olnud avaldaja tõesti valimiskampaania kulude aruannet esitanud. Komisjoni 13.01.2014 hoiatuses märgitakse, et ettekirjutuse täitmise tähtaeg oli 12.01.2014 ning et „Üksikkandidaat ei ole endiselt ettekirjutuses nimetatud aruandekohustust täitnud.“ Hoiatuses anti lisa 10 päeva aruandekohustuse täitmiseks (vt p 5). Komisjoni sõnul arvestas ta ettekirjutuse täitmise tähtajaks 01.02.2014 ja täiturile esitati avaldus sunniraha sissenõudmiseks 17.02.2014 (vt p 14).

38. Avaldaja esitatud teabest nähtub, et ta saatis paber kandjal valimiskampaania kulude aruande komisjoni esimehele 13.01.2014 (vt p 7), s.o peale ettekirjutuse täitmise tähtaega, kuid enne komisjoni hoiatuse saatmist (saadeti 14.01.2014; vt p 14) ja selles ette nähtud ettekirjutuse vabatahtliku täitmise tähtaja lõppemist (01.02.2014). Suuline teave, et avaldaja on (vähemasti osaliselt, st puudustega) ettekirjutuses nõutud kohustuse täitnud aruande paber kandjal esitamise teel, jõudis komisjonini jaanuari keskel (16.01.2014 komisjoni aseesimeheni ja 17.01.2014 komisjoni nõunikuni); paber kandjal 19.02.2014.

39. Eeltoodust nähtub, et vähemasti hiljemalt veebruari keskel 2014 oli komisjonil olemas teave, et avaldaja on püüdnud oma kohustust esitada valimiskampaania kulude aruanne täita. Tõsi, ta ei esitanud aruannet ettekirjutuses märgitud viisil, ei saatnud seda otse komisjoni ning tõenäoliselt ei sisaldanud esitatud teave kõiki andmeid, mida seadus ette näeb (vt toona kehtinud EKS § 12⁸ lg 7: nõuded kuludele). Avaldaja paber kandjal esitatud valimiskampaania kulude aruandes oli märgitud kululiik – reklaamikulu (EKS § 12⁸ lg 8 p 3); tuvastatav on kulu tegemise aeg ja makse saaja isik (EKS § 12⁸ lg 7); samuti on nimetatud rahastamise allika liik ja summa (EKS § 5² lg 3 p 2).¹⁸

¹⁶ RKHKo 15.02.2005, nr [3-3-1-90-04](#), p 16; RKHKm 10.04.2014, nr [3-3-1-91-13](#), p 16.

¹⁷ Samas.

¹⁸ Täpsustuseks lisan siiski, et täie kindlusega ei ole mul võimalik väita, et avaldaja esitas kõik vajalikud andmed komisjonile, mis valimiskampaania kulude aruande esitamiseks vaja on, sest minu käsutuses on üksnes avaldaja esitatud koopia, mille tõele vastavust ei ole võimalik mul tuvastada.

40. Olen seisukohal, et arvestades avaldaja isikut ja toimimisviisi, pidi komisjon mõistma, et tegu on inimesega, kes ei pruugi kõiki juriidilisi nüansse mõista, et korrektselt kõiki seadusest tulenevaid nõudeid täita. Hea halduse tavast ning HMS §-st 36 tulenevalt oleks komisjon hiljemalt peale paber kandjal aruande jõudmist komisjoni pidanud täitma tal lasuvat selgituskohustust: võtma avaldajaga ühendust (vormi valib haldusorgan HMS § 5 lg 1 alusel), selgitades seda, millised puudused on avaldaja esitatud aruandes ning mida ta peaks tegema nende kõrvaldamiseks.¹⁹ Komisjon jättis avaldaja esitatu aga täielikult tähelepanuta, omistamata sellele mingit õiguslikku tähendust ning kohaldades korduvalt avaldaja suhtes sunniraha.

41. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **komisjon rikkus tal lasuvat selgituskohustust ja sellega ka avaldaja õigusi.** Mõõnan, et avaldaja paber kandjal esitatu ei olnud ilmselt korrektne, lugemaks seaduses sätestatud kohustus täidetuks. Ka ei olnud see edastatud komisjoni aadressil. Seetõttu võib esimese sunniraha hoiatuse täitmisele pööramist täitemenetluse alustamisega ehk isegi mõista. Arvestades eeltoodud seisukohta selgituskohustuse täitmata jätmise osas, pean siiski väga küsitavaks peale (ilmselt puudustega) paber kandjal valimiskampaania kulude aruande jõudmist komisjoni (19.02.2014) komisjoni tegevust uue sunniraha hoiatuse tegemisel (03.06.2014).²⁰ **Taaskord soovitan komisjonil vabandada avaldaja ees toimunu pärast ning edaspidises halduspraktikas tõhusamalt täita selgituskohustust.**

2.4. Elektroonilises vormis valimiskampaania kulude aruande esitamise kohustus

42. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise ja ettekirjutuse tegemise ajal (18.12.2013) kehtinud EKS § 5² lg 2 (kehtis kuni 31.03.2014) sätestas, et üksikkandidaat esitab komisjonile ühe kuu jooksul valimispäevast arvates valimiskampaania kulude aruande; aruanne avalikustatakse komisjoni veebilehel.

43. EKS § 12⁸ lg 1 sätestas, et erakond esitab komisjonile aruande „komisjoni nõutud vormis“. EKS § 12⁸ lg 5 ls 3 nägi ette, et üksikkandidaadi aruanne esitatakse ja avalikustatakse sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras.

44. Eeltoodust nähtub, et komisjonil oli seaduslik alus nõuda avaldajalt valimiskampaania kulude aruande esitamist komisjoni nõutud vormis.

45. EKS § 12⁸ lg 1 sätestatud volitus komisjonile ei ole luba õigustloova akti (määruse) vastuvõtmiseks, sest komisjonil sellekohane pädevus puudub.²¹ Küll võib komisjon sellise normi alusel võtta vastu üldisema olemusega otsuse, et edaspidises halduspraktikas nõutakse teatud vormis aruannete esitamist. Iseenesest tuleneks selline volitus ka HMS §-st 5. Nimelt sätestab HMS § 5 lg 1, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.²² Lisan ka, et põhimõtteliselt eristatakse dokumendi vormi (nt vormikohane taotlusblankett) ja selle

¹⁹ Vrd ka HMS § 15.

²⁰ Kuidas komisjon käsitles teises hoiatuses ettekirjutuses nõutud kohustuse täitmist (kas kohustus on täitmata või esineb täitmises puudusi, sh kas sunniraha suuruse määramisel arvestati avaldaja püüet oma kohustust täita), selle kohta mul andmed puuduvad, sest teist hoiatust ei ole minu käsutuses.

²¹ Lisan, et analoogilist seaduse normi sõnastust kasutatakse tavaliselt siis, kui parlament soovib anda volitusnormi Vabariigi Valitsusele või ministrile õigustloova aktina määruse vastuvõtmiseks. Kui selline volitus oleks ka käesoleval juhul antud näiteks ministrile, siis saaks ja tuleks ministri vastuvõetavat akti käsitleda ilmselt määrusena. Nagu eespool öeldud, ei saa komisjon aga määruseid vähemasti praeguse õigusteadusliku käsitluse järgi vastu võtta.

²² Analoogselt sätestab HMS § 14 lg 1 ls 2, et seadusega või selle alusel võib isiku esitatavale taotlusele ette näha kohustusliku vormi.

esitamise viisi (nt posti teel, elektrooniliselt jne). Antud juhul on komisjon seaduses sisalduvat viidet „vormile“ sisustanud laiemalt, hõlmates nii kitsas mõttes dokumendi vormi kui ka selle esitamise viisi. Arvestades minu järgnevat käsitlust komisjoni sellekohasest otsustusest kui halduseeskirjast, mille vastuvõtmiseks ei ole vajalik volituspõhine (vt p 47), ei oma selline „vormi“ laiendav käsitlus komisjoni poolt siiski õiguslikku tähendust.

46. Teabe nõudmise vastuses ei selgitanud komisjon täpsemalt, millises aktis ja millal on komisjon otsustanud selle, et valimiskampaania kulude aruande saab esitada üksnes elektrooniliselt. Komisjon märkis üksnes, et „Sisuliselt on aruande elektroonilise vormi nõue kehtestatud 01.04.2013 jõustunud erakonnaseaduse muutmise seadusega /.../.“ Eeldan siiski, et komisjon on vastu võtnud mingi (protokollilise vms) otsuse, milles asus seisukohale, et „komisjoni nõutud vorm“ EKS § 12⁸ lg 1 (nii ettekirjutuse tegemise ajal 18.12.2013 kehtinud kui ka praegu kehtivas redaktsioonis) mõttes on elektrooniline vorm ja esitamise viis.

47. Sellekohane komisjoni otsus on õiguslikult käsitletav haldusesise aktina²³ (nimetatakse ka halduseeskirjaks) – juhise järgimiseks kõikidel tulevikus esinevatel juhtumitel konkreetse haldusorgani halduspraktikas. Halduseeskirja kehtestamist ei saa ega või olemuslikult taunida (eriti kui selleks on seaduses sätestatud volituspõhine), sest halduseeskiri suunab ja aitab haldusorganil teostada kaalutusõigust. Halduseeskiri võib aidata tagada võrdse kohtlemise ja õigusselguse, samuti võib abistada inimesi haldusorganiga suhtlemisel.²⁴

48. EKS § 12⁸ lõikes 1 sätestatud volitus komisjonile näha ette konkreetne vorm valimiskampaania kulude aruande esitamiseks jõustus 01.04.2013. Seletuskirjas selgitati selle eesmärki järgmiselt: „Lisanduvalt antakse lõikes 1 ERJK-le pädevus nõuda aruandlust komisjoni nõutud vormis. Seeläbi antakse ERJK-le pädevus kehtestada ühtne aruandluse vorm, mille tulemusel on erakondade aruandlus ka omavahel võrreldav. Kehtestatav vorm tehakse kättesaadavaks interneti teel ning seeläbi lihtsustatakse aruandlust ning andmed muutuvad keskselt järgitavaks tõhustades seeläbi ka järelevalvet. /.../ aruannete esitamine tehakse interaktiivseks, mis lihtsustab selle esitamist.“²⁵ Teabe nõudmise vastuses selgitas komisjon vajadust elektroonilise vormi ja esitamise viisi järele toetudes nii komisjoni halduskoormuse vähendamise argumendile (väldib andmete dubleerivat arvutisse sisestamist, lihtsustab aruannete kontrolli ja statistika tegemist) kui ka sellele, et see abistab aruannete esitajaid ning tagab avalikkusele kiire ja ühetaolise ülevaate valimiskampaania kuludest.²⁶

²³ Vrd ka nt RKHKo 04.05.2006, nr [3-3-1-28-06](#), p 12: „Akt, millega kinnitatakse ühe või teise tüüpvalituse vorm või blankett, ei ole käsitatav väljapoole suunatud regulatiivse aktina. Selline akt on olemuselt siseakt, mis omab tähtsust vaid asutusesiseselt. Sellega ei saa tekitada õigusi või kohustusi haldusevälistele isikutele.“

²⁴ Vt halduseeskirja olemuse, kohaldamise, kõrvalekalduvuse vajalikkuse ja tagajärgede kohta pikemalt näiteid kohtupraktikast: RKHKo 17.11.2005, nr [3-3-1-54-05](#), p 11; 16.01.2008, nr [3-3-1-81-07](#); 02.04.2014, nr [3-3-1-72-13](#), p 20 jj; 18.12.2014, nr [3-3-1-77-14](#), p 18; 10.12.2014, nr [3-3-1-49-14](#), p 20; RKKKo 09.12.2005, nr [3-1-1-121-05](#), p 8; 02.05.2006, nr [3-1-1-16-06](#), p 12; 16.12.2013, nr [3-1-1-113-13](#), p 22.

²⁵ Erakonnaseaduse muutmise seaduse (304 SE) seletuskiri seisuga 24.12.2012, lk 3, 5. Arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

²⁶ Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni kodulehel (<https://www.erjk.ee/is/>) on selgitatud: „Infosüsteem on loodud erakonnaseaduses sätestatud aruandekohuslaste, kelleks on erakonnad, valimisliidud ning üksikkandidaadid, aruannete esitamiseks, koondamiseks ja avalikustamiseks. Aruannete koondamine ühtsesse süsteemi tagab aruannete ühesuguse esituse, omavahelise võrreldavuse ja kontrollitavuse. Samuti loob võimaluse mitmesuguse statistika tegemiseks.“
Komisjoni 2013. aasta tööaruandes (http://www.erjk.ee/sites/default/files/Tooaruanded/erjk_2013_a_tooaruanne_0.pdf) selgitatakse: „Infosüsteemis aruannete esitamine tagab aruannete täitmise ja esitamise ühetaolisel viisil, nende kohese avalikustamise, kogutud andmete masintöödeldavuse ning nende kohta võrdleva statistika esitamise otse komisjoni veebilehel. Uute nõuetega kohanemiseks korraldati erakondade juhtidele ja raamatupidajatele mitmeid koolitusi.“ (lk 4) Ka leiab aruandest teabe, et „.../ kõik aruandekohuslased suutsid oma aruanded esitada ilma suurema vaevata.“ (lk 7) Kodulehel on olemas infosüsteemi kasutusjuhend ning kasutajatoe kättesaadavust tagavad andmed. Kasutusjuhend rõhutab, et „Aruandeid saab esitada vaid e-keskkonnas asuvas komisjoni infosüsteemis.“ (lk 3)

49. Elektroonilise vormi ja esitamise viisi nõude kehtestamisel tuleb minu hinnangul silmas pidada Eesti eripära: ID-kaardi omamine on Eestis seadusest tulenevalt kohustuslik ning riik on teinud mitmeid jõupingutusi, tagamaks juurdepääs nii arvutitele (sh ID-kaardi lugejale) kui ka internetile, nt rahvaraamatukogude kaudu.²⁷ Valiku tegemisel erinevate vorminõuete ja esitamise viiside vahel on halduspraktikas oluline arvestada aga ka haldustegevuse adressaatide eripäradega (nt vrd juriidilised isikud ja füüsilised isikud; MTÜd ja äriühingud jne) ning konkreetse valdkonnaga (nt kui sotsiaalselt või põhiõiguslikult tundlik see on).

50. Silmas pidades eelkirjeldatud eesmärke ja asjaolusid, nõustun põhimõtteliselt komisjoni seisukohtadega valimiskampaania kulude aruande elektroonilises vormis ja elektroonilisel viisil esitamise vajalikkuse ja põhjendatuse kohta.

51. Olen varasemas praktikas asunud seisukohale, et õigusnormis elektroonilise suhtluskanali kehtestamine on põhiseaduse valguses võimalik. Seda aga siiski vaid juhul, kui on täidetud teatud eeldused. Nii selgitasin 2009. aastal maksekäsu kiirmenetluse avalduse üksnes elektrooniliselt esitamise võimaluse kontekstis, et selline lahendus on põhiseadusega kooskõlas, kuna paralleelselt saab esitada paberkaandjal hagiavalduse.²⁸ 2011. aastal asusin seisukohale, et mittetulundusühingute seaduse § 78 lg 3, mille kohaselt on majandusaasta aruande esitamine võimalik ainult elektrooniliselt, on põhiseadusega kooskõlas tingimusel, et on loodud paindlikud võimalused aruande elektrooniliseks koostamiseks ja esitamiseks (nt notari vahendusel, koostamise ja esitamise volitamine kolmandale isikule, nt raamatupidajale) ning toimib tõhus nõustamise ja abistamise süsteem.²⁹

52. Haldusesisese üldnormi (halduseeskirja) kehtestamisel peab haldusorgan alati meeles pidama, et selle kohaldamine peab tagama konkreetse juhtumi asjaolusid arvestava õige ja õiglase lahenduse. Teisisõnu, isegi kui halduseeskiri seda sõnaselgelt ette ei näe, peab ametnikul olema siiski võimalus halduseeskirjas kehtestatud reeglist kõrvale kalduda, kui see on põhjendatud konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades. Konkreetse juhtumi lahendamisel kaalutusõiguse teostamisel on halduseeskiri küll suuniseks, kuid ei välista siiski õigust ja kohustust kaalutusõigust teostada, et tulemus oleks juhtumi asjaolusid arvestades õige ja õiglane – et järgitud oleks volituse piire, kaalutusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).

53. Erinevaid suhtluskanaleid silmas pidades näeb HMS § 27 lg 2 näiteks ette, et elektroonist kättetoimetamist võib haldusmenetluses kasutada vaid juhul, kui isik on sellega nõus. Riigikontrolli eestvedamisel koostatud „Igäühe õigused e-riigis. E-riigi harta“³⁰ esimeseks põhimõtteks on, et igäühel on õigus valida, mil viisil ta avalikku teenust tarbib ja ametiasutusega suhtleb; avalikke teenuseid pakutakse kõigi suhtluskanalite kaudu: teenindusbüroos, posti teel, telefonitsi, Interneti, sh e-posti vahendusel.

²⁷ Vt ka [Eesti infoühiskonna arengukava 2020](#), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sh lk 6 („2013. aastal kasutas interneti 80% 16–74-aastastest elanikest.“) ja lk 9 („Eestis on täna ca 300 000 interneti mittekasutajat.“ (mõeldud on 2012. a)).

²⁸ Arvutivõrgus:

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/vastuolu-puudumine-maksekasu-kiirmenetluse-avalduse-elektrooniline-esitamine>.

²⁹

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_majandus_aasta_aruande_elektrooniliselt_esitamise_kohustus.pdf.

³⁰

<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Muudpublikatsioonid/tabid/113/language/et-EE/Default.aspx>.

Arvutivõrgus:

Arvutivõrgus:

54. Komisjoni kodulehel olevas 20.11.2013 pressiteates on märgitud, et „Aruande saavad esitada üksikkandidaadid ning erakondi ja valimisliite juhtima õigustatud isikud, kes võivad volitada teisi isikuid (täitjat ja allkirjastajat) aruande esitamise toiminguid tegema. Aruanne allkirjastatakse digitaalselt (ID-kaardi või mobiil-ID abil).“³¹ Infosüsteemi kasutusjuhendi lk 3 üksikkandidaadi puhul volitamist siiski ei maini.³²

55. Hinnates eelkirjeldatud põhimõtteid koostoimes, olen seisukohal, et kuigi komisjoni reegel, et valimiskampaania kulude aruanne tuleb esitada elektroonilises vormis ja viisil, on üldjuhul põhjendatud ja vajalik, võib esineda olukordi, kus sellest tuleb kõrvale kalduda ja teha erand. Viimast juhul, kui esineb mõjuv põhjus, miks isik ei saa selliseid nõudeid järgida. Olen seisukohal, et vorm ja esitamise viis ei saa ega tohi prevaleerida sisu ees ning isikut ei peaks „karistama“ üksnes selle tõttu, et ta ei suuda mõjuval põhjusel vorminõuet või esitamiski reeglit järgida, kuigi sisuliselt on ta oma kohustuse täitnud. Komisjoni vastuses teabe nõudmisele kirjeldatud abistavad sammud, kuidas toimiks komisjon juhul, kui isik esitaks kõigi nõutavate andmetega aruande paberandjal (p 18), on iseenesest tervitatavad: klienditoe pakkumine, aruande täitmine komisjoni ruumides või äärmisel juhul aruande täitmine isikule sobivas kohas. Siiski pean oluliseks rõhutada, et kui vaatamata ka neile loetletud võimalustele ei ole isikul mõjuval põhjusel võimalik elektrooniliselt valimiskampaania kulude aruannet esitada (nt inimene haigestub pikemaajaliselt ja tema ID-kaardi kehtivus on lõppenud vms), kuid tal oleks võimalik seda teha paberandjal, tuleks komisjonil õiguspärase ja hea halduse tavale vastava toimimise tagamiseks aktsepteerida paberandjal esitatut. Ka võiks kaaluda nõuete kehtestamise erisusi sõltuvalt kohustatud subjektist, s.t erakonnale on põhjendatud rangemate nõuete kehtestamine võrreldes näiteks üksikkandidaadiga.

56. Tulles taas konkreetse juhtumi juurde, nähtub asjaoludest (vt p 15), et komisjonil oli jaanuari keskel 2014. a (16.01.2014 komisjoni aseesimehel ja 17.01.2014 komisjoni nõunikul) olemas teave, et avaldaja esitas valimiskampaania kulude aruande paberandjal, ning aruanne jõudis füüsiliselt komisjoni 19.02.2014. Avaldaja ei esitanud siiski komisjonile mingeid põhjendusi, miks tal ei ole võimalik elektrooniliselt valimiskampaania kulude aruannet esitada, kuigi ettekirjutuses sellekohane nõue sõnaselgelt oli.

57. Arvestades juhtumi asjaolusid koostoimes, st seda, et 1) komisjonil oli vähemasti veebruari keskpaigaks 2014. a tegelikult paberandjal olemas olulisem teave avaldaja valimiskampaania kulude kohta, 2) juhul kui komisjon oleks korrektselt täitnud tal lasuvat ära kuulamiskohustust, on võimalik, et ettekirjutuse tegemise vajadus ja sunnirahade kohaldamise alus oleks täiesti ära langenud (vt p 2.2), ning 3) komisjon ei püüdnud avaldajaga omal initsiatiivil kontakti võtta, selgitamiseks puudusi aruande esitamisel või puuduste põhjusi (vt p 2.3), ei pea ma õiguspäraseks ega hea halduse tavaga kooskõlas olevaks korduvalt avaldaja suhtes sunniraha kohaldamist valimiskampaania kulude aruande elektroonilisel viisil esitamata jätmise eest. Taaskord palun komisjonil oma eksimuse eest vabandada avaldaja ees.

58. Kuigi nentisin eespool, et enam ei ole võimalik toimunud n-õ tagasi keerata, õigemini on see väga keeruline, ei välista see haldusorgani omaalgatuslikku tegevust toimunu heastada. Meenutan oma praktikas juhtumit, kus soovitus saanud haldusorgan (Tallinna linn) hüvitas

³¹ Arvutivõrgus: <http://www.erjk.ee/et/uudised/20-novembril-2013-valimisaruannete-esmakordsest-esitamisest-komisjoni-infosusteemis>.

³² Vrd kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 32 lg 1 lause 2, mis sätestab, et teise isiku võib üksikkandidaadina registreerimiseks esitada ning registreerimiseks vajalikke toiminguid sellekohase volikirja alusel teha iga isik, kellel on hääletamisõigus sama seaduse § 5 lõigete 1, 3 ja 4 kohaselt.

vabatahtlikult isikule linna õigusvastase tegevusega põhjustatud kulutused (parkimistasu ja selle sundkorras täitmisele pööramisel tekkinud täitemenetluse kulu) vaatamata sellele, et isik ei kasutanud konkreetsel juhul maksimaalselt ära õiguskaitsevahendeid. Leian, et just selline omaalgatuslik konkreetse juhtumi spetsiifiliste heastamisvõimaluste otsimine kuulub isikust hooliva hea halduse tegevuse juurde.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder