



Õiguskantsler

Dr Tiiu Aro
peadirektor
Terviseamet
kesk@terviseamet.ee

Teie 29.09.2014 nr 7-3.7-5334-3

Meie 23.12.2014 nr 7-7/140816/1405309

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Riiklik järelevalve kontrolltööde planeerimise üle

Austatud dr Aro

Alustasin menetlust, hindamaks, kas minult Teile edastatud alaealise avalduse menetlemisel ja selle põhjal kontrolltööde korralduse järele valvamise vajaduse kaalumisel¹ järgisite hea halduse tava ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet. Tänan Teid vastuste eest minu teabe nõudmisele.

Asjassepuutuvate õigusaktide, Teile vastuste ja muude asjakohaste materjalide analüüsimise tulemusel leian, et

- 1) Terviseamet toimis õiguspäraselt ja teostas kaalutusõigust nagu nõuab haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1, hinnates alaealise avalduses esitatud teavet ja otsustades selle põhjal viia läbi järelevalve omal algatusel;**
- 2) samas rikkus Terviseamet alaealise avaldaja põhiõigust heale haldusele, mis tuleneb põhiseaduse §-st 14, suheldes avaldajaga formaalselt.**

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil avaldaja ees esimesel võimalusel vabandada ja selgitada talle lihtsas keeles, kuidas Terviseamet temalt laekunud teavet oma töös arvestas.

Palun teavitage ka mind soovituse täitmisest ja edastage avaldajale saadetud vastus.

Järgnevalt käsitlen põhjuseid, miks ma eelnimetatud järeldustele jõudsin ja soovitused tegin.

I Asjaolud

1. Minu poole on pöördunud mitmed õpilased murega, et nende koolis ei järgita kontrolltööde planeerimisel õigusakte. 2013./2014. õppeaasta algul saatsin kõikidele koolidele ringkirja, milles soovitasin arvestada kooli õppekorralduse ja päevakava planeerimisel kontrolltööde läbiviimiseks kehtestatud normistikuga.²

¹ Terviseameti menetlus nr 1.3-7/3242.

² Kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-kontrolltoode-planeerimine-koolis>.

2. 24.04.2014 edastasin Teile ühe õpilase avalduse tervisekaitsenõuete väidetava rikkumise kohta tema koolis. Terviseamet vastas avaldajale, et tema kui alaealine isik ei saa haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, mistõttu palus avaldajalt lapsevanema või muu täisealise isiku allkirjastatud avaldust.³ Ühtlasi selgitas amet vastuseks avaldaja soovile mitte avalikustada tema nime koolile, et järelevalvemenetluse korral oleks koolil kui menetlusosalisel õigus tutvuda kõikide menetlusdokumentide, sh avaldaja kaebusega. Õpilase vanem ega muu esindusõiguslik täiskasvanu ei esitanud ameti määratud tähtajaks uut avaldust, mistõttu jättis amet avalduse läbi vaatamata.

3. Andsite mulle teada, et lasite tervisekaitsenõuete täitmise kontrollimise lapse nimetatud koolis oma 2014. aasta tööplaani.

4. Eeltoodust ajendatuna alustasin menetlust, kontrollimaks, kuidas olete täitnud Teile pandud kohustust tagada kontrolltööde planeerimise järele riigi valve.

5. Esitasin Teile teabe nõudmise, milles soovisin teada, kuidas olete korraldanud valve kontrolltööde planeerimise järele. Palusin Teilt selgitusi, millistel kaalutlustel otsustate järelevalve läbiviimise vajaduse üle ning kuidas arvestate seejuures laste arvamuse ja kogemusega kontrolltööde toimumise kohta. Samuti palusin Teilt andmeid, milline on olnud järelevalve maht üldiselt ja ajendatuna konkreetsetest kaebustest.

6. Vastasite mulle, et plaanilist valvet kontrolltööde planeerimise järele teostate kord kahe aasta jooksul. 2013. aastal kontrollisite 380 kooli, s.t 64% kõikidest järelevalvealustest koolidest (vastamise hetkel oli Eestis kokku 593 kooli). Teie vastusest ei nähtunud, et oleksite järelevalve käigus konsulteerinud õpilastega. Avaldusi kontrolltööde kohta on Teile 2013. ja 2014. aastal esitatud kaks, mis mõlemad olid alaealistelt, mistõttu jätsite need läbi vaatamata.

7. Osutasite ka sihtuuringutele kooli õppekorralduse kohta, mida viite läbi lisaks järelevalvele. 2013. aastal läbiviidud uuringust selgus, et 96,6% uuritud klassides rikutakse kontrolltööde korraldamisele kehtestatud nõudeid.

8. Seoses Teile edastatud avaldusega palusin Teilt selgitusi, kuidas arvestasite avaldajale vastamisel tema vanust ja arengutaset ning mis põhjusel Te ei teavitanud avaldajat ameti kavatsusest valvata tema kooli järele omal algatusel. Vastasite mulle, et Teil oli raske hinnata alaealise avaldaja arengutaset, mistõttu palusite, et avalduse esitaks täiskasvanu. Teile sõnul ei teavitanud Te avaldajat oma edasistest kavatsustest, kuna „ameti vastuskirjas selgitatud võimaluste mitte kasutamine ning igasuguse avaldajapoolse tagasiside puudumine annab põhjust kahelda avalduse motiivides“.

II Õiguslik regulatsioon

9. Järgnevas analüüsis selgitan kõigepealt, millised nõuded tulenevad järelevalvele Eesti Vabariigi põhiseadusest (p-d 10-12). Pärast seda annan ülevaate, kuidas on riikliku järelevalve nõudeid sisustatud korrakaitseaduses ja rahvatervise seaduses (p-d 13-17) ning kuidas need haakuvad hea ja lapsesõbraliku halduse eeldustega (p-d 18-23). Eeltoodule

³ Täpne sõnastus Tervisemeti kirjast avaldajale: „Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lg 2 on täielik teovõime 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Avaldajal eelpool nimetatud teovõime puudub (avaldaja on alaealine). Seega võib asjakohase avalduse ametile esitada avaldaja lapsevanem või muu täisealine isik. [...] Vastavalt eeltoodule palub amet avaldajal korraldada lapsevanema või muu täisealise isiku poolt allkirjastatud avalduse saatmine [...]“.

tuginedes hindan seejärel Teie tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale (p-d 25-40).

Riiklik järelevalve põhiseaduse järgi

10. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 28 lg 1 sätestab igapäevase õiguse tervise kaitsele. Tervisepõhiõiguse tagamisel peab avalik võim rakendama vajalikke ennetavaid meetmeid. Seejuures tuleb lähtuda ettevaatuspõhimõttest ning tegeleda mitte ainult juba teadaolevate, vaid ka ebakindlate ohtudega. Peale tervisliku elukeskkonna tagamise on riigil rahvatervise kaitseks kohustus võtta kasutusele muid ennetusmeetmeid, mis on vajalikud selleks, et inimeste vaimse ja füüsilise tervise seisund oleks võimalikult hea.⁴

11. PS § 13 ja § 14 järgi on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ja tagamine avaliku võimu kohustus. Üheks mooduseks, kuidas seda kohustust täita, on seada sisse riiklik järelevalve. PS §-st 14 tuleneb kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased ja tõhusad menetlused.⁵ Järelikult tuleb ka tervisekaitse järelevalvet korraldades jälgida, et järelevalve süsteem, olgu see eel- või järelkontrolli vormis, on isikute tervise põhiõiguse tagamiseks kohane, tõhus ja toimiv. Ent PS §-s 14 sisalduva nõude täitmiseks ei piisa üksnes kohase menetluse loomisest, vaid järelevalve süsteemi tuleb ka tõhusalt ja eesmärgipäraselt rakendada. Sellest tulenevalt ei saa riiklik järelevalve jääda endast põhiõiguste riivet kujutavate ohtude passiivse tuvastaja rolli, vaid peab ohtude tõrjumiseks läbimõeldult ning vajadusel ka omal algatusel tegutsema.

12. Haldusorgani, kellele on seadusega pandud riikliku järelevalve kohustus, ülesandeks on tagada põhiõiguste kaitse vastavas valdkonnas, pidades silmas PS §-des 13 ja 14 sätestatud. Kuigi järelevalve olemuslik tunnus on järelevalveorgani õigus järelevalvemenetluse algatamist või algatamata jätmist kaaluda ning menetluse algatamist ei saa haldusväline isik üldjuhul järelevalveorganilt nõuda, ei tähenda see järelevalveorgani suvaotsust, millise probleemiga tegeleda ja millega mitte.⁶ Lõppastmes tuleb järelevalvajal tagada, et loodud süsteem ka tegelikult täidaks oma eesmärgi, s.t tagaks, et tervisekaitse üle on riigil kontroll ning seadusi täidetakse.

Riiklik järelevalve rahvatervise seaduses ja korrakaitseaduses

13. Tulenevalt PS § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttest on avalik võim õigustatud tegutsema siis, kui õigusnormid näevad avalikule võimule ette nii pädevuse kui ka volituse.

14. [Rahvatervise seaduse](#) (RTerS) § 15 lg 1 järgi teostab tervisekaitse riiklikku järelevalvet Terviseamet rahvatervise seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. RTerS § 8 lg 2 p 3 alusel on sotsiaalminister 27.03.2001 kehtestanud määruse nr 36 „[Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele](#)“, mille § 10 lõiked 3-6 sätestavad nõuded kontrolltööde planeerimisele. Seega on Terviseameti järelevalve esemeks ka kontrolltööde planeerimine koolides.

15. Riikliku järelevalve eesmärgid, põhimõtted ja üldmeetmed on sätestatud [korrakaitseaduses](#) (KorS), mida Terviseamet kui rahvatervise seadusega riiklikku järelevalvet täitma volitatud asutus on kohustatud lisaks eriseaduses sätestatud järgima (KorS § 1 lg 3 ja § 6 lg 1). Riikliku järelevalve kui korrakaitseorgani tegevuse eesmärgiks on ennetada ohtu, selgitada see välja ja

⁴ T. Annus, K. Muller, A. Henberg. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kommentaarid §-le 28. Komm 6.2.1. Kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/>.

⁵ RKPJK 14.04.2003. a otsus asjas nr 3-4-1-4-03, p 16.

⁶ RKHK 13.10.2010. a otsus asjas nr 3-3-1-44-10, p 15.

tõrjuda või kõrvaldada rikkumine (KorS § 2 lg 4). Seejuures peab korrakaitseorgan järgima otstarbekuse põhimõtet, teostades riiklikku järelevalvet eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldades järelevalvemeetmeid õiguspärase kaalutluse piires paindlikult (KorS § 8).

16. Kuna Terviseamet on pädev valvama koolikeskkonna tervislikkuse järele, siis oma pädevuse piires tegutsedes tuleb ametil talle antud volitusi rakendada juhindudes PS § 28 lõikest 1 ning §-dest 13 ja 14.

17. Nii järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamine kui järelevalvemenetlus ise on oma olemuselt haldusmenetlused, millele kohaldatakse KorS § 1 lõikest 2 tulenevalt [haldusmenetluse seaduse](#) (edaspidi HMS) sätteid, arvestades KorS-i erisusi. Seega tuleb järelevalveorganil teostada talle antud kaalumisõigust järelevalve vajaduse üle, järgides volituse piire, kaalutusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4).⁷ Juhul kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asja tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga.⁸ HMS § 35 lg 1 punktide 1-3 kohaselt algab haldusmenetlus kas taotluse esitamisega haldusorganile või haldusorgani initsiatiivil.

Hea halduse põhimõte

18. Avalik võim peab oma tegevuses arvestama inimeste põhiõigust heale haldusele ehk hea halduse põhimõtet, mis tuleneb PS §-s 14 sätestatud üldisest põhiõigusest korraldusele ja menetlusele.⁹ Kuivõrd tervisekaitse riiklikku järelevalvet teostav Terviseamet omab avaliku võimu volitusi, peab ka ameti tegevus vastama kõikidele hea halduse põhimõtte nõudmistele ning seda nii järelevalve teostamisel kui ka üldisemalt.

19. Hea halduse põhimõttest võib rääkida kitsas ja laias tähenduses. Kitsas mõttes on hea halduse põhimõte õiguslik kategooria, millest lähtudes hinnatakse haldustegevuse õiguspärasust. Sellisena mõistes hõlmab hea halduse tava seadusandja poolt peamiselt haldusmenetluse seadusesse koondatud põhimõtteid ja omab n-õ iseseisvat tähendust menetlusnormide tõlgendamisel ja lünkade ületamisel.¹⁰

20. Laias mõttes on hea haldus aga midagi enamat, kui lihtsalt küsimus haldustegevuse seaduslikkusest, hõlmates nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla. Hea halduse põhimõttele vastav avaliku võimu käitumine on küsimus haldustegevuse kvaliteedist või nn kodanikusõbralikkusest kõige laiemas mõttes.¹¹ Sellest põhimõttest tulenevalt on ametniku ülesandeks käituda inimlikult (lugupidamine, viisakus,

⁷ Samas. Riigikohus selgitas järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamise protsessi alljärgnevalt: „Selleks et kontrollida, kas järelevalveorgani tegevuses esines kaalutusviga, tuleb kohtul tuvastada, kas õigusnormi, mis sätestab kaalutusõiguse, faktiline koosseis on täidetud. Kui selle õigusnormi faktiline koosseis on täitmata, ei pea järelevalveorgan järelevalvemenetluse algatamist või meetme rakendamist üldse kaaluma. Kui selle õigusnormi faktiline koosseis on täidetud, tuleb analüüsida, kas isik on õigustatud selleks, et järelevalveorgan tegutseks tema õigushüve (nt omand, elu ja tervis) kaitseks. Kui eelmainitud tingimused on täidetud, on kassaatoril õigus nõuda, et järelevalveorgan langetaks otsuse järelevalvemenetluse alustamise ja konkreetse järelevalvemeetme rakendamise kohta kaalutusvigadeta.“

⁸ RKHK 02.04.2014 otsus asjas 3-3-1-72-13.

⁹ M. Ernits, N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kommentaarid §-le 14. Komm 1 ja 3.2.2. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

¹⁰ Samas.

¹¹ Samas. Ka Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et hea haldus (või selle vastandiks olev haldusomavoli või väärhaldus) sisaldab nii õiguslikku kui mitteõiguslikku poolt. Vt nt Euroopa Kohtu 04.10.2006 otsus nr T-193/04, H.-M. Tillack vs. Euroopa Ühenduse Komisjon, p-d 127-128.

abivalmidus, sõbralikkus, heatahtlikkus, kohusetundlikkus, väarikus).¹² Võib öelda, et hea halduse tava järgimine on üheks aluseks sellele, et isikul tekib usaldus ja lojaalsus riigi vastu või et need jäävad püsima.

21. Hea halduse põhimõtte selle laias mõttes hõlmab niisiis väga palju erinevaid nõudeid haldusorganitele. Üheks selliseks nõudeks on lugupidav suhtumine haldusorgani poole pöörduvatesse inimestesse, mis väljendub mh selges, lihtsas ja arusaadavas keelekasutuses¹³.

Lapsesõbralikkus

22. Selge ja lihtne keelekasutus on eriti oluline lastega suheldes, et tagada lastele sisuline võimalus kaasa rääkida kõikides neid puudutavates küsimustes, nagu näeb ette [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) (LÕK) art 12. Kuigi artikli sõnastuses on keskendutud lapse õigusele avaldada arvamust ja olla ära kuulatud, siis on seda rakendamisel sisustatud kui lapse õigust osaleda, mis hõlmab teabevahetust ja dialoogi lapse ja täiskasvanute vahel.¹⁴ ÜRO Lapse Õiguste Komitee rõhutab, et LÕK art 12 ei sea vanusepiiri, ning julgustab kaasama lapsi neid puudutavate otsuste tegemisse olenemata nende vanusest.¹⁵ Selleks, et lapse osalus oleks mõtestatud, tuleb LÕK artiklist 4 tulenevalt tagada last arvestav menetlus, mis hõlmab mh lapsesõbralikku teavitust ja nõustamist¹⁶, s.t suhtlust talle arusaadaval viisil.

23. Kontrolltööde planeerimine koolis ja valve selle järele on otseselt lastesse puutuvad küsimused, mille puhul tuleb seega samuti arvestada eelkirjeldatud lapsesõbralikku lähenemist.

24. Eeltoodut silmas pidades ja Teilt saadud selgituste valguses annan järgnevalt omapoolse hinnangu Teie tegevusele järelevalve alustamise kaalumisel alaealise avaldaja esitatud teabe põhjal ning avaldajale vastamisel.

III Õiguskantsleri hinnang

Järelevalve kaalumine

25. Kui Terviseametile saab teatavaks info või kahtlus, et kontrolltööde planeerimine mõnes koolis pole õigusaktidega kooskõlas, tuleb järelevalve algatamise vajadust igal juhul kaaluda vastavalt HMS §-le 4. Seejuures on eriti oluline arvestada, mis mõju võib järelevalvemenetluse algatamata jätmisel olla PS § 28 lõikes 1 sätestatud tervisepõhiõiguse kaitse ja PS §-s 14 sätestatud avaliku võimu ja inimese vaheliste suhete seisukohast.

26. Olenemata sellest, kuidas või kellelt (sh alaealiselt) teave võimaliku rikkumise kohta Terviseametile laekub, on ametil ikkagi kohustus järelevalve algatamist kaaluda. Arvestades, et kontrolltööde planeerimisest on õpilased kõige vahetumalt puudutatud ja teadlikud, tuleb eriti

¹² Vt nt RKHKo 22.12.2005, nr 3-3-1-73-05, p 14; RKHKo 27.03.2002, nr 3-3-1-17-02, p 18; RKHKo 26.11.2012, nr 3-3-1- 58-12, p 22 jne.

¹³ Euroopa ombudsman. Avaliku teenistuse põhimõtted, p 4. Kättesaadav: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/resources/code.faces#/page/1>. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele CM/Rec(2007)7 hea halduse kohta art 17 lg 1. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.

¹⁴ ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 12 (2009) „Lapse õigus avaldada arvamust“ p 3. Kättesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.doc>.

¹⁵ Samas p 21.

¹⁶ ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 5 (2003) „Üldised meetmed lapse õiguste konventsiooni täitmiseks (artiklid 4, 42 ja 44 lg 6)“ p 24. Kättesaadav: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2003/5>.

valvsalt suhtuda neilt saadud infosse võimalike rikkumiste kohta koolides, et KorS § 2 lg 4 kohaselt oht välja selgitada ja rikkumised kõrvaldada.

27. Teie selgitustest nähtub, et sel ja eelmisel aastal olete kõik järelevalvemenetlused kontrolltööde planeerimise üle läbi viinud omal algatusel. Täpsemalt teete plaanilist järelevalvet ja kontrollite iga kooli vähemalt üks kord kahe aasta jooksul. Lisasite järelevalveplaani ka kooli, mille kohta edastasid Teile alaealise avaldaja pöördumise. **Leian, et Terviseamet toimis õiguspäraselt ja teostas kaalutlusõigust nagu nõuab HMS § 4 lg 1, hinnates avalduses esitatud teavet ja otsustades selle põhjal viia läbi järelevalve omal algatusel.**

Avaldajale vastamine

28. Avaldajale vastamisel ja selgituste andmisel oli Terviseameti tegevuses aga mitmeid puudujääke, mida alljärgnevalt selgitan. Need puudutavad selgusetust, mis tüüpi pöördumisena amet avaldaja kirja käsitles, avaldajale olulise teabe edastamata jätmist, eksitavaid selgitusi avaldaja andmete avaldamise kohta ning lapsega mittearvestavat keelekasutust.

29. Esiteks leian, et Terviseamet käsitles avaldaja pöördumist vastuoluliselt. Taotlust ja märgukirja puudutav regulatsioon (sh pöörduja õigused ja haldusorgani kohustused) erinevad. Ent sõltumata sellest, kas tegemist on haldusmenetluses esitatava taotlusega HMS § 14 tähenduses või märgukirjaga [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) mõttes, tuleb pöördumist menetleda kooskõlas asjakohaste õiguslike regulatsioonidega. Eeltoodu tuleneb PS §-s 14 sätestatud õigusest õiglasele ja kohasele haldusmenetlusele, mis vastab hea halduse põhimõttele ja hõlmab korrektset vastamist isikute pöördumistele.¹⁷

30. Vastavalt HMS §-le 6 peab haldusorgan järgima uurimispõhimõtet ja tulenevalt §-st 36 laieneb haldusorganile abistamiskohustus. Seetõttu tuleb iga üksikut pöördumist tõlgendada heas usus ja pöördumise kvalifitseerimisel arvestada isiku tegeliku tahtega.¹⁸ Selleks tuleb vajadusel omal algatusel pöörduda isiku poole täiendavate selgituste saamiseks, et täpsustada sooviavalduse sisu.¹⁹

31. Vastuses avaldajale andis Terviseamet mõista, et tegemist oli järelevalve algatamise taotlusega, mida alaealine HMS § 12 lg 2 esimesest lausest tulenevalt ilma seadusliku esinduseta teha ei või.²⁰ **Arvestades, et avaldaja ei pöördunud Terviseameti poole esindaja kaudu, oleks amet võinud käsitleda tema pöördumist märgukirjana, mida alaealine saab esitada iseseisvalt ja millele tuleb ka sisuliselt vastata.**²¹ MSVS § 2 lg 1 p 2 sätestab, et märgukiri on

¹⁷ RKHK 19.04.2010. a otsus asjas nr 3-3-1-4-10, p 12.

¹⁸ RKHK 14.01.2004. a otsus asjas nr 3-3-1-82-03, p 13 ja 04.04.2003. a määrus asjas nr 3-3-1-32-03, p 16.

¹⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 128. Vt ka analoogiat teabenõudega RKHK 23.10.2003 otsuse nr 3-3-1-57-03 punktis 24.

²⁰ Sellise lähenemise korral oleksite olnud kohustatud tagama lapsele seadusjärgse esindaja tulenevalt HMS § 12 lg 2 teisest lausest. Selleks oleksite pidanud pöörduma lapse vanema (või eestkostja) poole ja andma talle võimaluse lapse esitatud taotlus heaks kiita või esitada last esindades uus taotlus. (A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 75 ja 239.) Teie tegevusest ei nähtu, et oleksite püüdnud seda teha, nt lapselt seadusliku esindaja kontakte küsides. Selle asemel panite seadusliku esindamise tagamise ja taotluse puuduste kõrvaldamise vastutuse lapsele endale. Seaduslik esindus on vajalik, kuna laps ei tarvitse olla iseseisvalt võimeline kaitsma oma menetlusõiguseid (nt taotluse läbivaatamata jätmist vaidlustama) või mõistma oma -kohustusi (nt kõrvaldama puudusi taotluses). Seejuures ei tähenda HMS § 12 lg 2, et järelevalveorgan peab igal juhul jätma alaealise esitatud taotluse läbi vaatamata – HMS § 15 lg 3 sätestab küll sellise võimaluse, kuid mitte kohustuse.

²¹ Antud tõlgendust toetab MSVS § 5 lg 9 p 3, mis võimaldab adressaadil loobuda vastamisest vaid nende piiratud teovõimega isikute puhul, kellele on kohus määranud eestkostja (s.t piiratud teovõimega täiskasvanute puhul).

isiku pöördumine, millega ta mh teeb ettepanekuid asutuse töö korraldamiseks. Riigikohus on viidanud, et märgukirja sisuks võib olla ka järelevalve teostamise ettepanek.²² Sellise ettepanekuna oleks amet saanud võtta ka avaldaja pöördumist, mille alusel ta kaalus omaalgatusliku järelevalve vajadust.

32. Juhtudel, kui avaldusega edastatakse teavet, mille põhjal haldusorgan algatab haldusmenetluse omal initsiatiivil vastavalt HMS § 35 lg 1 punktidele 2 või 3, milles teabe edastaja ei tarvitse olla menetlusosaline, tuleb kohaldada nii HMS-i kui MSVS-i.²³ **Arvestades, et Terviseamet otsustas pöördumises esitatud teabe põhjal viia läbi omaalgatusliku järelevalve, oleks avaldajale vastamisel pidanud arvestama MSVS-st tulenevaid nõudeid.**

33. Üheks nõudeks on selgitada pöördujale, kuidas haldusorgan märgukirja arvestas või mis põhjustel jättis arvestamata. Kuna informeerisite mind Terviseameti kavatsusest avaldaja kooli kontrollida, oleks olnud asjakohane jagada sama teavet võrdväärselt ka avaldajaga. Põhjendasite avaldaja teavitamata jätmist sellega, et kahtlesite tema avalduse motiivides. Leian Teie põhjenduse olevat vastuolulise. Ühest küljest suhtus Terviseamet avaldaja esitatud teabesse võimaliku rikkumise kohta piisava tõsidusega, et planeerida omal algatusel järelevalvet tema koolis. Samas aga ei suhtunud Te samaväärse tõsidusega avaldajasse endasse, et teda sellest otsusest informeerida. **Eeltoodust tulenevalt leian, et jättes avaldajale teatamata, et tema esitatud teabega arvestati ja kavandatakse tema kooli kontrollida, rikkus Terviseamet MSVS § 5 lõiget 8.**

34. Lisaks on inimesel õigus teada ja Terviseametil kohustus informeerida muudest õiguskaitsevahenditest, kui ameti järelevalve keskendub tervisekaitseõuete täitmisele koolis üldiselt ja mitte konkreetse avaldaja õiguste võimaliku rikkumise väljaselgitamisele või kui amet keeldub järelevalve tegemisest põhjendusel, et avaldajal on tõhusamaid võimalusi oma õiguste kaitseks. Antud põhimõte tuleneb HMS §-s 36 sätestatud haldusorgani üldisest selgitamiskohustusest. Selgitusi tuleb lisaks menetlusosalistele anda ka teistele isikutele, nt taotluse esitamisel või vajadusel ka märgukirjaga pöördumisel. Kuigi HMS § 36 lg 1 järgi peab selgitusi andma pöörduja soovil, siis seda tuleks tõlgendada laiendavalt, hõlmates ka menetluse iseloomust, võimalikest tagajärgedest jne tuleneva kaudse vajaduse selgituste järele. Samuti ei ole HMS § 36 lõikes 1 toodud loetelu ammendav, mida haldusorgan on kohustatud inimesele teatavaks tegema. Kui inimese ees on erinevad valikud, peab ametnik selgitama nende õiguslikke tagajärgi ja seeläbi aitama inimesel õigeid valikuid teha.²⁴ Eeltoodu hõlmab ka erinevaid kaebvõimalusi. Kui avaldusalust asja saab lahendada üksnes kohus või kui kohtumenetlus oleks tõhusam kohustab ka MSVS § 5 lg 6 inimest teavitama, kuidas kohtu poole pöörduda.²⁵ **Seetõttu leian, et jättes avaldajale selgitamata, millised kaebvõimalused tal on oma subjektiivsete õiguste kaitseks, rikkus Terviseamet HMS §-st 36 tulenevat üldist selgitamiskohustust.**

35. Samuti pean eksitavaks Terviseameti selgitusi avaldajale, nagu tuleks järelevalvemenetluses igal juhul avaldada igapähele, sh kontrollitavale koolile, järelevalve aluseks olnud kaebus ja selles sisalduvad kaebaja andmed. Amet viitas oma selgitustes HMS § 7 lõikele 1 ja § 37 lõikele 1. Samas jättis amet tähelepanuta HMS § 7 lõikes 4 sätestatud kohustuse järgida isikuandmete töötlemisel [isikuandmete kaitse seadust](#) (IKS) ja kaitsta selle § 1 lõikest 1 tulenevalt inimese eraelu puutumatus, mis kohaldub ka märgukirjale vastamisel (MSVS § 1 lg 2). HMS § 7 lg 3 järgi on haldusorgan kohustatud hoidma saladuses asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed, mille hulka kohustab [avaliku teabe seaduse](#) (AvTS) § 35 lg 1 p 12 arvama ka

²² RKHK 22.10.2014. a otsus asjas nr 3-3-1-42-14, p 20.

²³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 128.

²⁴ Samas, lk 158 ja 163-168.

²⁵ Vt ka RKHK 22.10.2014. a otsus asjas nr 3-3-1-42-14, p 20.

isikuandmed, millele juurdepääs kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatus.²⁶ Nii nimi kui muud andmed, mis võimaldavad isikut tuvastada, on isikuandmed (IKS § 4 lg 1).

36. Kui isikuandmetele on kehtestatud juurdepääsupiirang, peab teabevaldaja HMS § 37 lg 2 alusel selliste andmete igäihele (s.t üldsusele) tutvustamisest keelduma. Kui piiratud teabega soovib tutvuda menetlusosaline, peab teabevaldaja ikkagi kaaluma, kas ligipääs isikuandmetele on menetlusosalisele tema õiguste kaitseks vajalik ja kaalub üles andmesubjekti õiguse privaatsusele. Antud juhul ei sõltunud järelevalve läbiviimine ega kooli võimalus oma tegevust põhjendada avaldaja andmete avaldamisest koolile, kuna võimalik rikkumine ei puuduta vaid avaldajat, vaid ka tema klassikaaslast.²⁷ Teie selgitustest ei nähtu, kuidas avaldaja andmete avaldamine koolile aitaks kaasa järelevalve läbiviimisele või millele tuginedes olete veendunud, et see ei kahjustaks oluliselt avaldaja eraelu, nt ei tooks talle kaasa mõistmatut suhtumist koolis, millega ta oma anonüümsussoovi avalduses põhjendas. **Kokkuvõtlikult leian, et andes avaldajale mõista nagu tuleks tema andmed igal juhul koolile avaldada, tõlgendas Terviseamet väärtalt avalikkuse põhimõtet ja ei arvestanud seejuures HMS § 7 lõigetest 3 ja 4 ning § 37 lõikest 2 tuleneva kohustusega kaitsta avaldaja eraelu.**

37. Viimasena pean sobimatuks Terviseameti keelekasutust, millega alaealise avaldaja poole pöördui. Selgitused avaldaja teovõime, taotluse esitamise õiguse ja täiskasvanu esindamise vajaduse kohta on ameti vastuses esitatud keerulises juriidilises sõnastuses, mida oleksite saanud edasi anda hulga lihtsamalt. Hea halduse tava eeldab selget ja lihtsat keelekasutust kõikide inimestega suhtlemisel, mistõttu ei pea ma asjakohaseks Teie põhjendust, et ametil oli raske hinnata avaldaja arengutaset. Samas arvestades laste sotsiaalset ebaküpsust, peab lapsega suhtlemisel olema eriti abivalmis ja vastutulelik ning suhtlema lapsega talle arusaadavas keeles (s.t selgitama lapsesõbralikult). **Seetõttu leian, et jättes kohandamata oma tavapärast suhtlusstiili, rikkus Terviseamet avaldaja õigust lapsesõbralikule menetlusele, mis tuleneb LÕK artiklitest 4 ja 12.**

Kokkuvõte

38. Hea halduse tava eeldab haldusorganilt inimestega suhtlemisel sõbralikkust ja järelevalve läbiviimisel aktiivsust. Järelevalve ei pea mitte ainult olema tõhus ja põhiõigusi kaitsev, vaid seda ka näima. Vastasel juhul ei ole täidetud PS §-dest 13 ja 14 tulenevad nõuded riikliku järelevalve olemusele ega avaliku võimu suhetele inimesega. Järelevalve planeerimisel, läbiviimisel ja sellest teavitamisel tuleb alati meeles pidada oma tegevuse üldist eesmärki – kohustust kontrollida tervisekaitsenõuete täitmist tõhusalt. Leian, et Terviseameti tõrjuvast vastusest avaldajale võis jääda mulje nagu ei kavatses amet teha midagi tema pöördumisega seoses. Noorele, kes on leidnud julgust võimalikust rikkumisest teada anda, võib selline vastus mõjuda heidutavalt edaspidi oma õiguste eest seista ning panna kahtlema riikliku järelevalve toimimises laiemalt. Nii võibki juhtuda, et vale mulje tõttu saab põhjendamatu õõnestatud nii Terviseameti kui ka riigi kui terviku autoriteet noore inimese silmis.

39. **Eelnevat kokku võttes leian, et jättes avaldajale teatamata oma järelevalvekavatsusest ja muudest õiguskaitsevahenditest, andes eksitavaid selgitusi tema andmete avaldamise kohta ning suheldes alaealise avaldajaga formaalselt, rikkus Terviseamet avaldaja põhiõigust heale haldusele, mis tuleneb PS §-st 14.**

²⁶ Lisaks on AvTS § 35 lg 1 p 2 järgi teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni.

²⁷ Näiteks võib piisata kooli teavitamisest, et Terviseametile on laekunud andmeid võimalikust rikkumisest X klassi kontrolltööde planeerimisel.

40. Hea halduse tava eeldab ametnikult, kelle eksimuse tõttu on aset leidnud isiku õiguste või huvide kahjustamine, vabandamist ja oma eksimusest tulenevate negatiivsete tagajärgede heastamist.²⁸ Antud juhul tähendaks hea haldus ja tõhus järelevalve avaldajale lihtsas keeles vastamist, et võtsite tema esitatud info teadmiseks ja kavandate selle põhjal järelevalvet tema koolis. Selline vastus ei pruugiks olla väga pikk ja põhjalik, kuid annaks signaali, et Terviseamet teeb tööd ega jää esitatud teabe suhtes ükskõikseks. Ühtlasi näitaks Terviseamet sellise kirjaga üles hoolivust ja lugupidamist nii teabesitaja kui ka esitatud teabe suhtes. Lisaks ei seaks sellise vastuse saatmine kuidagi ohtu Terviseameti diskretsiooni, kuidas järelevalvet läbi viia.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil avaldaja ees esimesel võimalusel vabandada ja selgitada talle lihtsas keeles, kuidas Terviseamet temalt laekunud teavet oma töös arvestas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: avaldajale

Margit Sarv 6938424
Margit.Sarv@oiguskantsler.ee

²⁸ Euroopa hea halduse tava eeskiri art 12 lg 3.