



Õiguskantsler

Kilvar Kessler
Finantsinspeksioon
info@fi.ee

Teie nr

Meie 15.04.2014 nr 7-4/131375/1401691

Soovitus hea halduse tava järgimiseks Vastamine pöördumistele

Lugupeetud Kilvar Kessler

Teile teadaolevalt alustasin ma menetlust Finantsinspeksiooni tegevuse kontrollimiseks, kuna minu poole pöördus avaldaja, kes kaebab selle üle, et Finantsinspeksioon ei järgi oma tegevuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Olles analüüsinud minule esitatud avaldust, rahandusministri ja Teie vastuseid minu teabe nõudmistele ning asjassepuutuvaid õigusnorme, leidsin, et avaldaja kirjeldatud olukordades ei ole Finantsinspeksioon otseselt rikkunud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet või hea halduse tava. Samas aga tuvastasin, et Finantsinspeksioon ei vastanud kõikidele avaldaja saadetud pöördumistele. Leian, et selline halduspraktika ei ole õige. Sellest tulenevalt pean vajalikuks teha Teile üldine soovitus halduspraktika muutmiseks. Oma seisukohta ja soovitust põhjendan allpool (soovituse osa I).

Lisaks tuvastasin oma menetluse käigus, peale konsulteerimist Andmekaitse Inspeksiooniga, et Finantsinspeksioon ei täida avaliku teabe seaduse § 41 lõikes 2 sätestatud nõuet, st ei lisa oma konfidentsiaalsetele dokumentidele märget selle kohta, et dokumendid sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet. Leian, et Finantsinspeksioon peaks seda tegema. Selgitan seda küsimust täpsemalt soovituse II osas.

I. Vastamine pöördumistele

1. Hea halduse põhimõtte tähendus

Hea halduse põhimõtte tuleneb põhiseaduse §-s 14 sätestatud üldisest põhiõigusest korraldusele ja menetlusele. Põhiõigus heale haldusele seob vahetult täitevvõimu, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel.¹

Hea halduse põhimõttest võib rääkida kitsas ja laias tähenduses. Kitsas mõttes on hea halduse põhimõtte õiguslik kategooria, millest lähtudes hinnatakse haldustegevuse õiguspärasust.

¹ M. Ernits, N. Parrest. Kommentaar § 14 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 199, komm 3.2.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

Sellisenä mõistes hõlmab hea halduse tava seadusandja poolt peamiselt haldusmenetluse seadusesse koondatud põhimõtteid ja omab n-õ iseseisvat tähendust menetlusnormide tõlgendamisel ja lünkade ületamisel.²

Laias mõttes on hea haldus aga midagi enam, kui lihtsalt küsimus haldustegevuse seaduslikkusest, hõlmates nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla.^{3,4} Sellest põhimõttest tulenevalt on ametniku ülesandeks käituda inimlikult kõige laiemas mõttes (lugupidamine, viisakus, abivalmidus, sõbralikkus, heatahtlikkus, kohusetundlikkus, väarikus).⁵ Selline lai tõlgendus on vajalik selleks, et tagada isiku õiguste tõhus ja lünkadeta kaitse⁶ ning tagada haldustegevuse kõrge kvaliteet⁷, st mh ka kodanikusõbralikkus.⁸ Võib öelda, et hea halduse tava järgimine on üheks aluseks sellele, et isikul tekib usaldus ja lojaalsus riigi vastu või et need jäävad püsima.

Sellest saab omakorda järeldada, et hea halduse tava järgimise nõue ei ole kitsalt haldusmenetlusega seotud kategooria, vaid see seob haldusorganeid palju laiemalt, kui ainult n-õ nende põhifunktsioonide täitmisel.⁹ Riigikohus on samuti öelnud, et haldusorganid peavad arvestama avaliku õiguse põhimõtete ja normidega nt ka eraõiguslikes suhetes.¹⁰

2. Pöördumistele vastamine kui hea halduse põhimõtte oluline nõue

Hea halduse põhimõtte selle laias mõttes hõlmab niisiis väga palju erinevaid nõudeid haldusorganitele. Üheks selliseks nõudeks on kindlasti nõue vastata isikute pöördumistele.

Selle nõude olulisust rõhutab ka põhiseadus. Põhiseaduse § 46 sõnastuse järgi on igapähe õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Kuigi põhiseaduses ei ole öeldud, et igale pöördumisele peab vastama, on selle normi eesmärk tagada just neile tehtud pöördumistele vastuste saamine. Justnimelt vastuse saamise võimalus annab pöördumisele mõtte.¹¹

² M. Ernits, N. Parrest. Kommentaar § 14 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 199, komm 3.2.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

³ Samas.

⁴ 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, pp 127-128.

⁵ Riigikohus ei ole oma praktikas sõnaselgelt eristanud hea halduse tava kitsast ja laia tähendust. Siiski võib mitmest Riigikohtu lahenditest tuletada selle, et hea haldus tähendab mh ka lihtsalt inimesesõbralikku käitumist. 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.

⁶ Parrest, N. Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid. Ettekanne Balti riikide ombudsmanide konverentsil. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>.

⁷ „Nii hea õigusloome- kui ka hea haldustava võimaldab hinnata avaliku võimu tegevust laiemalt, mitte üksnes sellest lähtudes, kas õigusakte on järgitud. Tegu on üldisema küsimusega õigusloome ja haldustegevuse kvaliteedist, mis vastandub nn JOKK-mentaliteediga.” - N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. Kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehel: <http://www.just.ee/33692>.

⁸ M. Ernits, N. Parrest. Kommentaar § 14 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 199, komm 3.2.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

⁹ Vt ka N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica I/2006. Lk 29.

¹⁰ Vt nt RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 12: “[...] ka [eraõiguslikes] suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teistest avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.”

¹¹ O. Kask. Kommentaar § 46 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 467, komm 3. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

Seda, et inimesel on õigus pöörduda haldusorgani poole ja saada oma pöördumisele vastus, on rõhutatud ka Riigikohtu otsustes. Nii on Riigikohus öelnud, et haldusorgan peab reageerima isiku pöördumisele hoolimata sellest, et menetlusreeglid seda eraldi ette ei näe.¹² Samuti on Riigikohus märkinud, et pöördumistele vastamise olulisuse kasuks räägib asjaolu, et kui seadus annab isikule õiguse pöörduda märgukirja või kaebusega haldusorgani poole, siis ei anna seadus haldusorganile kaalutusõigust selle osas, kas kaebustele ja märgukirjadele vastata.¹³

Rõhutan, et Riigikohtu senise praktika pinnalt võib öelda, et haldusorgan peab vastama kõikidele temale laekunud pöördumistele, sh ka sellistele, mis ei seonu otseselt ühegi haldusorgani läbiviidava menetlusega.¹⁴

Lõpetuseks märgin, et isikute pöördumistele vastamise tähtsust on esile toodud ka Euroopa Liidu õiguses¹⁵ ning ka rahvusvahelises õiguses.¹⁶

3. Pöördumistele vastamise tähtsus finantsjärelevalve valdkonnas

Olen seisukohal, et kuivõrd finantsjärelevalvet teostav Finantsinspeksioon omab avaliku võimu volitusi, mistõttu on ta tavakodaniku seisukohalt vaadeldav mitte millegi muu kui riigiaparaadi ühe osana, peab ka Finantsinspeksiooni tegevus vastama kõikidele hea halduse põhimõtte nõudmistele ning seda nii finantsjärelevalve teostamisel kui ka laiemalt. Muu hulgas peab Finantsinspeksioon näitama üles lugupidamist isikute suhtes, kes Finantsinspeksiooni poole pöörduvad, ning pöördumistele ka vastama.

Mõistan, et Finantsinspeksioon tegutseb ühiskonna jaoks väga tähtsas, kuid küllaltki tundlikus valdkonnas (finantsturu toimimise üheks oluliseks aluseks on usaldus, mis on manipuleeritav ning võib kergelt ära kaduda, mis omakorda võib tekitada riigi finantssüsteemile kui tervikule suurt kahju), mistõttu ei saa ta alati anda tema poole pöördunud inimesele sisulist vastust selle kohta, kas ja mida Finantsinspeksioon saadud teabega ette võtab. See aga ei tähenda, et Finantsinspeksioon võib lihtsalt jätta isikule vastamata. Kui Finantsinspeksioon ei vasta temale laekunud pöördumistele, võib inspeksiooni poole pöördunud isikule jääda mulje, et Finantsinspeksioon ignoreerib teda ning jätab tähelepanuta isiku jaoks olulisena tunduva teabe. Sellise mulje tekkimine on eriti tõenäoline seepärast, et isegi kui Finantsinspeksioon alustab saadud teabe põhjal menetluse, ei jõua sellekohane info avalikkuseni, kuna Finantsinspeksiooni seaduse järgi on inspeksiooni menetlused üldjuhul konfidentsiaalsed. Nii võibki juhtuda, et vale mulje tõttu saab põhjendamatuult õõnestatud nii Finantsinspeksiooni kui ka riigi kui terviku autoriteet isikute silmis. Leian, et see ei ole õige.

Arvestades, et sageli ei saa Finantsinspeksioon avaldada tema poole pöördunud isikule soovitud teavet, kuivõrd see on Finantsinspeksiooni seaduse järgi konfidentsiaalne, tuleb inspeksioonil

¹² RKHKo 18.11.2009, nr 3-3-1-44-09, p 14.

¹³ RKHKo 19.01.2010, nr 3-3-1-81-09, p 13.

¹⁴ RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 12; RKHKo 18.11.2009, nr 3-3-1-44-09, p 14.

¹⁵ Vt nt Euroopa Ombudsmani hea halduse tava eeskirja art 12, 13 ja 14 (eeskiri on kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/9>); Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 41 lg 4; Euroopa Parlamendi 15.01.2013 resolutsioon soovitustega Euroopa Komisjonile Euroopa Liidu haldusmenetlusõiguse kohta, soovitus nr 4.2 (resolutsioon on kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//ET>). Lisaks vt RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 20 Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuete asjakohasuse kohta Eesti halduse jaoks.

¹⁶ Vt nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 20.06.2007 soovitus liikmesriikidele hea halduse kohta nr CM/Rec(2007)7, art 13 lg 4. Soovitus on kättesaadav arvutivõrgust: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.

sellel põhjal saata avaldajale kinnitus, et tema pöördumine on kätte saadud, et saadud teavet analüüsitakse ning põhjendatud juhul alustatakse menetlus või teabele reageeritakse muul viisil. Selline vastus ei pruugi olla väga pikk ja põhjalik, kuid see annab signaali, et Finantsinspeksioon teeb tööd ega jää esitatud teabe suhtes ükskõikseks. Samuti võib Finantsinspeksioon selles kirjas selgitada, mis põhjusel ta ei saa anda isikule sisulist vastust. Sellise kirjaga näitab Finantsinspeksioon üles hoolivust ja lugupidamist nii teabeesitaja kui ka esitatud teabe suhtes. Samuti ei sea sellise vastuse saatmine ohtu Finantsinspeksiooni menetluste konfidentsiaalsust.

Rõhutan, et Finantsinspeksioon peab minu hinnangul vastama kõikidele pöördumistele. St vastata tuleb isegi juhul, kui sisulise vastuse andmine ei kuulu Finantsinspeksiooni pädevusse, kui pöördumine ei sisalda mingisugust selget taotlust või küsimust või kui see sisaldab informatsiooni, mida Finantsinspeksioon on varem juba saanud ning sellele ka vastanud. Sellist nõuet on tunnistanud ka Riigikohus.¹⁷

Lõpetuseks märgin, et saabunud pöördumiste õigeaegne läbivaatamine ja sisuline analüüsimine võib olla oluline ka Finantsinspeksiooni seadusjärgsete kohustuste täitmise seisukohast. Selle all pean ma silmas eelkõige seda, et saabunud pöördumise näol võib (sisu poolest) olla tegemist ka nt vääртеoteatega, millele Finantsinspeksioon peab vääртеomenetluse seadustiku § 59 lg 1 järgi reageerima 15 päeva jooksul. Seega tuleks Finantsinspeksioonil suhtuda laekunud pöördumistesse tõsiselt mh selleks, et pöördumised saaksid õigesti kvalifitseeritud.¹⁸

II. Finantsinspeksiooni konfidentsiaalsete kirjade vormistamine

Oma vastuses minu teabe nõudmisele märkisite, et vastuses toodud informatsioon on konfidentsiaalne. Palusite mul pidada sellest piirangust kinni ning käsitleda teavet erilise hoolega. Samas ei kandnud Teie kiri mitte mingisugust märget selle kohta, et tegemist on konfidentsiaalse teabega, mistõttu kirjale peale vaadates ei olnud kohe arusaadav, et tegemist on erilist kohtlemist vajava dokumendiga.

Nii pani Teie kiri mind mõtlema sellele, kas Finantsinspeksiooni konfidentsiaalsed dokumendid peavad olema selgelt eristatavad mittekonfidentsiaalsetest dokumentidest nt mingisuguse märkega vms vormistusliku aspektiga. Ometi aitab selline vormistus kaasa sellele, et kirjade konfidentsiaalsus säiliks. Leidsin, et Finantsinspeksiooni koostatud konfidentsiaalsetele dokumentidele laieneb avaliku teabe seaduse (AvTS) § 41 lõikes 2 toodud juurdepääsupiiranguga teabe märgistamise kohustus. Pöördusin oma seisukohale kinnituse saamiseks ka Andmekaitse Inspeksiooni poole. Andmekaitse Inspeksioon nõustus minu järeldusega, põhjendades oma seisukohta alljärgnevalt.

Finantsinspeksioon on teabevaldaja avaliku teabe seaduse mõttes. Sellest tulenevalt kohalduvad Finantsinspeksioonile avaliku teabe seadusest tulenevad nõuded, kui mõni eriseadus ei sätesta teisiti.

AvTS § 2 lg 2 p 4 sätestab, et avaliku teabe seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingutes

¹⁷ Vt nt RKHKo 19.04.2010, nr 3-3-1-4-10, p 12.

¹⁸ Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et „menetlustoimingu liigi määramine on otsustava tähendusega mitte üksnes pädeva kohtu väljaselgitamisel, vaid omab vahetut tähendust menetlusele allutatud isiku õiguste ja kohustuste ulatuse ning sisu aspektist” – vt nt RKHKo 10.01.2008, nr 3-3-1-65-07, p 17; RKHKm 10.03.2014, nr 3-3-1-68-13, p 12; RKKKo 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.1 jj.

sätetatud teisiti. Seaduse seletuskirja kohaselt lähtub eelnõu § 2 lõige 2 põhimõttest, et avaliku teabe seadus on üldseaduseks ning annab võimaluse eriseadusega kehtestada (või jätta kehtima) teistsuguseid teabele juurdepääsu korda, viise ja tingimusi reguleerivaid sätteid. Kui eriseaduses teistsugust korda ette nähtud ei ole, siis tuleb teabevaldajatel lähtuda avaliku teabe seadusest.

Kuna AvTS § 2 lg 2 p 4 ei reguleeri mingil moel AvTS § 41 lõikes 2 toodud juurdepääsupiiranguga teabe märgistamise kohustust, samuti ei tulene selles osas erisusi Finantsinspeksiooni seadusest, siis kehtib AvTS § 41 lg 2 ka Finantsinspeksioonile.

Andmekaitse Inspeksioon märkis oma kirjas, et eriti oluline on teha piirangu mäрге nendele dokumentidele, mis edastatakse teistele avaliku sektori asutustele, kes on kohustatud piiranguta elektroonilised dokumendid oma dokumendiregistris avalikustama.

III. Kokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil muuta Finantsinspeksiooni halduspraktikat nii, et igale laekunud pöördumisele saadaks Finantsinspeksioon vastuskirja. Lisaks palun Teil kaaluda võimalust lisada Finantsinspeksiooni konfidentsiaalsetele kirjadele jm dokumentidele selgelt eristatav mäрге, mis tagaks dokumentide konfidentsiaalsuse säilitamise.

Palun Teil hiljemalt 15.05.2014 mulle teada anda, kuidas Te kavatsete minu soovitusse ellu viia.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel