



Teie 05.05.2009 nr 1-9/160

Esimees Ene Ergma
Riigikogu
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler 05.2009 nr 10-2/090826/0903221

Vastus kirjalikule küsimusele

Austatud proua Riigikogu esimees

Tänan Teid Riigikogu liikme Ain Seppik' u kirjaliku küsimuse edastamise eest.

Riigikogu liige Ain Seppik palus vastust järgmistele küsimustele:

"Kas õiguskantslerile saadetud avalduste läbivaatamine kantselei direktor poolt, kes teeb otsuse, kas avaldus kuulub õiguskantsleri pädevusse või mitte on kooskõlas õiguskantsleri seadusega ning kas nimetatud isikul on vastav pädevus?"

Kas Teie arvates peaks kohtute seaduse § 33 lg 2-ga analoogiline säte sisalduma ka õiguskantsleri seaduses või mitte?

Kas õiguskantsleri kantselei põhimääruse peaks kehtestama määrusega või võib seda teha ka käskkirjaga?

Kas Teie arvates peaks saama õiguskantslerile esitatud avalduse menetlusse võtmisest keeldumise korral vastavat otsust vaidlustada?"

Esmalt küsib Riigikogu liige Ain Seppik, **kas kantselei direktor-õiguskantsleri nõunikul (direktor) on pädevus teha otsus, kas avaldus kuulub õiguskantsleri pädevusse või mitte, ning kas see on kooskõlas õiguskantsleri seadusega (ÕKS).**

Vastavalt Õiguskantsleri Kantselei põhimääruse¹ (põhimäärus) § 3 lõikele 8: "Kantselei direktor allkirjastab direktori üldkäskkirjad; kantselei kirjavahetuse seoses isiku avalduse läbi vaatamata jätmisega, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, kui avaldus ei vasta õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele, kui avaldus on ilmselgelt alusetu, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamisest, kui isikul on võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid, kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus või kui on olemas kohtulahend või kui toimub kohtumenetlus või kohtueelne

¹ Kinnitatud õiguskantsleri 14.06.2005 käskkirjaga nr 1-4/38 ning muudetud õiguskantsleri 11.07.2006 käskkirjaga nr 1-4/15 ja õiguskantsleri 05.05.2009 käskkirjaga nr 1-4/098, kättesaadav elektrooniliselt: www.oiguskantsler.ee.

kohustuslik menetlus; kirjavahetuse, millega määratakse üldosakonda lahendamisele suunatud avalduse saatjale tähtaeg avalduses esinevate puuduste kõrvaldamiseks; teabe nõudmise üldosakonnas lahendatava asja raames, millele lähtuvalt asja sisust või saaja asutusest ei ole vaja õiguskantsleri allkirja; korraldusliku kirjavahetuse Riigikogu liikme arupärimisele vastamise, Riigikogule tehtava ettepaneku, ettekande ja aasta tegevuse ülevaate esitamisega seotud küsimustes; vastuse teabenõudele; volikirja ning muud dokumendid tulenevalt teistest kantselei sisedokumentidest. Samuti sõlmib, muudab ja lõpetab kantselei direktor kantselei töö- ja võlaõigusliku lepingu."

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) § 141 lg 1 kohaselt on õiguskantsleril oma kantselei juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 44 lg 3 kohaselt esindab riigiasutust vastavalt asutuse põhimäärusele asutuse juht või tema poolt volitatud isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.² PS § 144 kohaselt sätestab õiguskantsleri seisundi ja tema kantselei töökorralduse seadus. Sellest sättest lähtuvalt seadusandja poolt kehtestatud ÕKS § 20 lg 2 kohaselt võib õiguskantsler volitada 4. peatükis "Järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle" ettenähtud toiminguid sooritama õiguskantsleri asetäitja-nõuniku või nõuniku. ÕKS 4. peatükis asub ka säte, mille kohaselt õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata, kui avalduse lahendamine ei kuulu tema pädevusse (ÕKS § 25 lg 1). ÕKS § 36 lg 3 kohaselt otsustab õiguskantsler teenistujatele allkirjaõiguse andmise ja selle ulatuse. Seega leian, et õiguskantsleri seadusega on kooskõlas põhimääruse § 3 lg 8, mille kohaselt allkirjastab direktor muuhulgas kirjavahetuse seoses isiku avalduse läbi vaatamata jätmisega, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse.

Samas pean vajalikuks selgitada, et tegelikult ei ole direktorile antud pädevust otsustada, kas avaldus kuulub õiguskantsleri pädevusse või mitte. Otsuse avalduse õiguskantsleri pädevusse mittekuulumise kohta teeb siiski õiguskantsler ning direktor üksnes allkirjastab vastava teate – see nähtub ka avaldajale saadetavast vastusest (nt: "Õiguskantsler tutvus Teie avaldusega, kuid otsustas pädevuse puudumise tõttu mitte alustada menetlust"). Otsuse tegemine toimub elektroonilise dokumendihaldussüsteemi kaudu, milles õiguskantsler suunab tema pädevusse mittekuuluvat avalduse vastamiseks kantselei direktorile. Selline asjade korraldus lähtub vajadusest säästa õiguskantsleri aega menetlusse võetud sisuliste küsimustega tegelemiseks.

Teiseks küsib Riigikogu liige Ain Seppik, **kas kohtute seaduse (KS) § 33 lõikega 2 analoogiline säte peaks minu hinnangul sisalduma ka õiguskantsleri seaduses**. KS § 33 lg 2 kohaselt ei või Riigikohtu kodukord sisaldada kohtumenetluse korda puudutavaid sätteid.

Selgitan, et säte tagab PS § 104 lg 2 punkti 14 järgimist, mille kohaselt kohtumenetluse seadusi saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Õigupoolest ei saaks Riigikohtu kodukorraga kehtestada kohtumenetluse korda puudutavaid sätteid ka KS § 33 lg 2 puudumisel kohtute seadusest, kuna Riigikohtu praktika kohaselt tuleneb (vahetult) PS § 104 lõikest 2 keeld reguleerida konstitutsionaalsete seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi lihtseadustega.³ Seda enam ei saa selliseid küsimusi reguleerida seadusest alamalseisvate õigusaktidega, sh Riigikohtu kodukorraga. Õiguskantsleri poolt läbiviidava menetluse osas põhiseadus samasugust nõuet ei kehtesta. Seega ei näe ma vajadust KS § 33 lõikega 2 analoogilise sätte järele õiguskantsleri seaduses.

Kolmandaks küsib Riigikogu liige Ain Seppik, **kas Õiguskantsleri Kantselei põhimääruse peaks kehtestama määrusega või võib seda teha ka käskkirjaga**.

Õiguskantsleri Kantselei põhimääruse näol on tegemist *asutusesisese* üldise iseloomuga õigusaktiga. Määrus aga on haldusorgani poolt piiritlemata arvu *halduseväliste* juhtude

² Toon siinkohal ka paralleeli haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lõikega 2, mille kohaselt haldusorganisatsioonil määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruis ei ole sätestatud teisiti.

³ Nt RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, IV osa.

reguleerimiseks antud õigustloov akt ehk seadus materiaalses tähenduses (HMS § 88 ja VVS § 27 lg 1 ja § 51 lg 1).⁴ Praktika asutusesiseste üldise iseloomuga õigusaktide kehtestamise vormistamise osas ei ole ühtne – neid vormistatakse nii määruste kui üksikaktidena (käskkiri, korraldus) ka juhul, kui akti kehtestajal on pädevus määruse vastuvõtmiseks.⁵ Näiteks on Justiitsministeeriumi kõigi osakondade põhimäärused kehtestatud justiitsministri määrusega, samas kui Haridus- ja Teadusministeeriumi osakondade põhimäärused on valdavalt kehtestatud haridus- ja teadusministri käskkirjaga.⁶ Juhul, kui akti kehtestajal ei ole pädevust anda määrusi, siis saab asutusesisese üldise iseloomuga õigusakti vormistada ainult üksikaktina. Kuna ei põhiseadus ega õiguskantsleri seadus ei anna õiguskantslerile pädevust anda määrusi, ei saa ka Õiguskantsleri Kantselei põhimäärust kehtestada määrusega.⁷

Neljandaks küsib Riigikogu liige Ain Seppik, **kas minu arvates peaks saama õiguskantslerile esitatud avalduse menetlusse võtmisest keeldumise korral vastavat otsust vaidlustada.**

Riigikogu liige Ain Seppik osundab oma pöördumises Tallinna Halduskohtu 23.01.2009 otsusele asjas nr 3-08-2479, milles kohus leiab, et konkreetsel juhul ei saa õiguskantslerile esitatud avalduse menetlusse võtmisest keeldumist vaidlustada halduskohtus. Osundan, et ekslik on sellest tehtud järeldus nagu ei saaks õiguskantslerile esitatud avalduse menetlusse võtmisest keeldumise korral vastavat otsust üldse vaidlustada. Ka Riigikogu liikme Ain Seppik'ü pöördumises viidatud kohtulahendis on märgitud, et: "Kohtusse pöördumise õigus on üksikisikule tagatud üksnes õiguskantsleri poolt menetluse läbiviimisega seotud rikkumiste peale või haldusorgani tegevuse peale, mille õigusvastast tegevust õiguskantsler kontrollis. Praegusel juhul sellise juhtumiga tegemist ei ole."⁸

Sama seisukoha on varem võtnud ka Tallinna Ringkonnakohtus (10.07.2006 otsus asjas nr 3-05-112), kontrollides ÕKS § 35¹ lg 3 teise lause vastavust põhiseadusele. Osundatud sätte kohaselt on õiguskantsleri seisukoht selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas, lõplik ega ole kohtus vaidlustatav. Viidatud otsuses leidis kohus, et: "Nii põhiseadusest kui õiguskantsleri seadusest nähtub ringkonnakohtu hinnangul, et õiguskantsler on oma järelevalve käigus kujundatud seisukohtades autonoomne ega allu kohtulikule kontrollile. Kohtusse pöördumise õigus on üksikisikule tagatud üksnes õiguskantsleri poolt menetluse läbiviimisega seotud rikkumiste peale või haldusorgani tegevuse peale, mille õigusvastast tegevust õiguskantsler kontrollis. Seetõttu on ÕKS § 35¹ lg 3 teine lause põhiseadusega kooskõlas."

Seega on õiguskantslerile esitatud avalduse menetlusse võtmisest keeldumise korral võimalik vastavat otsust vaidlustada menetluse läbiviimisega seotud rikkumiste puhul. Pean viidatud kohtulahendites võetud põhimõttelist lähenemist õigeks, kuna õiguskantslerit seob põhiseaduspäraste seaduste järgmise kohustus.

Lugupidamisega

Indrek Teder

⁴ Vt selle kohta N. Parrest. Määrus. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, eriti lk 451.

⁵ Samas.

⁶ Vt <http://www.hm.ee/index.php?047307>. Osundan siinkohal veelkord PS § 141 lõikele, mille kohaselt õiguskantsleril on oma kantselei juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

⁷ Analoogselt vormistavad maavanemad ja riigisekretär formaalselt üksikaktina valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste põhimäärused ja maavalitsuse kantselei ja osakondade põhimäärused (VVS § 43 lg 6, § 79 lg 7, § 87 lg 1 ja § 89 lg 2).

⁸ Rõhutused tsitaadis käesoleva kirja koostajalt.