



ÕIGUSKANTSLER

Teie nr

Esimees Ene Ergma
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Õiguskantsler 06.11.2008 nr 10-2/081759/00807702

Vastus Riigikogu liikme Jüri Tamme kirjalikule küsimusele

Austatud proua Ergma

Tänan Teid mulle Jüri Tamme kirjaliku küsimuse edastamise eest. Küsimus puudutab õiguskantsleri pädevust juhul, kui riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik ei järgi põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, ent pole üheselt selge, kuidas sellega rikutakse isiku õigusi.

I Esitatud küsimused:

1. Kui kodanik esitab õiguskantslerile avalduse kontrolli teostamiseks riigiasutuse tegevuse üle seoses sellega, et riigiasutus rikub seadust, mis on seotud avalike huvide tagamisega ja ei ole seotud kodaniku põhiõigustega, kas õiguskantsler on kohustatud menetlust algatama ja avaldust sisuliselt lahendama?
2. Kui õiguskantsleril sellist kohustust ei ole, siis kelle poole kodanik peab pöörduma avaldusega kontrolli teostamiseks riigiasutuste tegevuse üle seotud avalike huvide tagamisega valdkondades, mis ei ole seotud politsei pädevusega ja kus ei ole võimalik teostada järelevalvet riikliku järelevalve korras?

II Õiguskantsleri vastus

Õiguskantsleri tegevust reguleerib Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) XII peatükk ning täpsemalt õiguskantsleri seadus. PS § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

ÕKS § 15 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. ÕKS § 19 lg 1 järgi võib igal isikul õiguskantsleri poole pöörduda taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev

Õiguskantsleri Kantselei

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

füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Põhiõiguste esmaseks ning peamiseks ülesandeks on tagada igapäevase kaitse avaliku võimu tegevuse eest. PS §-st 14 tuleneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus tagada isiku õigused ja vabadused ning PS § 13 järgi on igapäevane õigus riigi ja seaduse kaitsele. Osundatud põhiseaduse sätetest tuleneb, et põhiõiguste ja -vabaduste adreassaadid (ehk need, kes on kohustatud põhiõigusi ja -vabadusi järgima) on riik ja kõik temast alamal seisvad avaliku võimu kandjad, s.t kohalikud omavalitsused ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud.¹

Õiguskantsler ei ole kohustatud iga kord alustama kontrollmenetlust õigustloova akti või järelevalvealuse asutuse tegevuse suhtes, kui keegi tema poole pöördub. Menetluse võetavate avalduste määratlemisel tuleb arvestada ÕKS § 15 ja § 19 lg 1 eesmärki, milleks on võimaluse loomine põhiõiguste ja -vabaduste kaitse taotlemiseks konkreetsetes õigussuhtes. See nähtub sõnaselgelt ka ÕKS § 19 lg 1 sõnastusest: "Igapäevane on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks ...".² Õiguskantsler kui institutsioon on loodud eesmärgiga kaitsta üksikisikute õigusi, kui neid rikutakse, ning tema ülesandeks ei ole tegelemine nn populaarkaebustega ehk üldistes avalikes huvides esitatud kaebuste lahendamiseks.

Mõiste "avalik huvi" on määratlemata õigusmõiste. Ühest küljest võib tal olla puutumus isiku põhiõiguste ja -vabadustega, hõlmates neid. Teisalt on ta kindlasti siiski midagi enam kui lihtsalt üksikisikute õiguste või huvide summa. Kui on ilmne, et avalikes huvides esitatud kaebuses kirjeldatud probleem võib tuua kaasa teiste inimeste põhiõiguste rikkumise või on muul põhjusel eriti oluline ja aktuaalne (nt riigikorralduslikult kaalukas probleem), on õiguskantsleril õigus alustada menetlus omal algatusel (ÕKS § 34 lg 1). See on konkreetsetel juhtudel tehtav õiguskantsleri kaalutusotsus. Olen oma senises praktikas taolisi menetlusi omal initsiatiivil ka alustanud, nt põhiõiguste eriti intensiivse riive ohu korral või kui küsimus puudutab paljusid inimesi.

Kui tegu on nn populaarkaebusega ning avalduse lahendamine ei ole seotud politsei pädevusega ega ole võimalik ka riiklikku järelevalvet teostava ametiasutuse poole pöörduda, on isikul võimalik pöörduda märgukirjaga nii selle sama asutuse kui ka vastava asutuse üle teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani poole. Märgukiri märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 2 lg 2 kohaselt on isiku pöördumine, millega isik teeb adreassaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks või siis annab adreassaadile teavet. Asutus on kohustatud sellele vastama reeglina 30 kalendripäeva jooksul (MSVS § 5, 6). Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 93 lg 1 ls 1 sätestab, et valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet. Lause 2 lisab, et teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et teenistusliku järelevalve teostajal on õigus teha ettekirjutus akti või toimingute puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingute sooritamine või akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks.

Teatud mõttes populaarkaebuste lahendaja on ka maavanem, kes teostab järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või

¹ RKPJKo 28.05.2008, nr 3-4-1-4-08, p 15; vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.2.

² Mõistagi võivad esineda konkreetsetel juhtudel ka muud õiguskantsleri seaduses sätestatud avalduse läbi vaatamata jätmise alused – vt ÕKS § 34 lg 2.

valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 85 lg 1). VVS § 85 ei näe maavanema poole pöördumisele ette ei tähtaja ega ka isikliku puutumuse nõuet. Tõsi, ka maavanemal on kaalutusõigus otsustamiseks, kas alustada menetlust või mitte. Õiguskantsler on oma varasemas praktikas asunud siiski seisukohale, et maavanem on kohustatud menetlust alustama, kui küsimuse lahendamine on ülekaalukates avalikes huvides, nt on teinud ettepaneku Vabariigi Valitsusele karistada distsiplinaarkorras Harju maavanemat seoses ebapiisava järelevalve teostamisega Sakala keskuse lammutamisse puutuvalt.

Populaarkaebuse esitamise võimaluse näeb ette ka planeerimisseaduse (PlanS) § 26 lg 1, mis annab igapähele võimaluse pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Riigikohus on rõhutanud: "Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igapähele, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab."³

Ka nn Arhusi konventsioonis (keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon) ette nähtud keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust keskkonnavaldkonnas võib pidada populaarkaebuse võimaluseks.

Kui seadusandja on seisukohal, et avalikud huvid ei ole mingil põhjusel piisavalt kaitstud, siis on seadusandjal alati võimalik konkreetsetes valdkonnas n-õ kaasata igapähele avalike huvide kaitsmise, nähes ette populaarkaebuse esitamise võimaluse kas kohtusse populaarkaebuse esitamise, riikliku järelevalve teostaja vms poole pöördumise näol. Siinkohal tuleb mõistagi arvestada ja teadvustada aga ka ohtusid, mis taoline populaarkaebuse esitamise võimalus kaasa võib tuua. Kuna vastava asutuse või organi töökoormus võib muutuda vägagi suureks, võib see anda vastupidise efekti – kontrolli teostaja kaotab võime tõhusat järelevalvet teostada, sh juhtudel, kui see on konkreetse isiku või isikute põhiõiguste kaitseks hädavajalik. See võib omakorda õõnestada usku avaliku võimu poolt teostatava kontrolli efektiivsusesse ja õigussüsteemi laiemalt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Madis Ernits
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

³ RKHKo 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 13-14, samuti RKHKo 19.05.2008, nr 3-3-1-61-07.