

Kokkuvõte kontrollkäigust Kaitseministeeriumi

(1) Kontrollkäik Kaitseministeeriumi toimus 28.03.2008 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 60 lõike 1 järgi on Kaitseministeeriumi valitsemisalas riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 60 lõikest 2 on Kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseväge, Kaitseliit, Teabeamet ja Kaitseressursside Amet.

(2) Kontrollkäigu raames tutvuti ministeeriumi 2007. ja 2008. aasta asjaajamistoimikutega ning kontrolliti, kas Kaitseministeerium järgib isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

Põhiseaduse §-st 14 tuleneb igaiühe õigus korraldusele ja menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – seaduslikkus, eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma kodanikusõbralikult kõige laiemas mõttes.

Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks põhiseaduse § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab põhiseaduse §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. Põhiseaduse § 46 näeb ette igaiühe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastavalt sellele, kas isik pöördub mingi konkreetse haldusmenetluse raames või palub selgitusi oma õiguste või kohustuste kohta, on kohaldatav kas haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) ja vastavat valdkonda reguleeriv eriseadus - kaitseväge teenistuse seadus (edaspidiselt KVTS) või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS).

Peaauguliseks rõhutada, et eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata – ükskõik, kas positiivselt (nt teade menetluse alustamise kohta, isiku teavitamine positiivsest otsusest vms) või negatiivselt (nt teade mingil põhjusel mittemenetlemise kohta). Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimispõhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

selgitama välja isiku tegeliku tahte², tõlgendama seda heauskselt ning sõltumata sellest, kuidas isik on oma pöördumise pealkirjastanud (märgukiri, avaldus, kaebus, taotlus, teabenõue vms), lahendama selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ja seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

Asjaolu, et isik on varasemalt juba saanud vastuse oma pöördumisele, võib olla õigustuseks avaliku võimu poolsele mittevastamisele (sh negatiivselt) üksnes juhul, kui see nähtub selgesõnaliselt seadusest.³

Mõistagi saab avaliku võimu asutus või organ inimese pöördumisele vastamisel tegeleda üksnes tema pädevuses olevate küsimustega. Viimane ei tähenda siiski seda, et kui mingi küsimuse lahendamine ei kuulu asutuse või organi pädevusse, siis võiks jätta pöördumisele vastamata. Sellisel juhul tuleb selgitada, kelle poole isik peaks pöörduma, või edastada pöördumine pädevale asutusele või organile sellest isikut teavitades (vt ka nt MSVS § 5 lõiked 3 ja 4, HMS § 15 lg 4).

Samuti ei ole võimalik dokumenti menetleda, kui selles esinevad puudused ja asutus või organ ei saa neid ise kõrvaldada või see oleks ülemäärane (vt nt MSVS § 5 lõiked 9 ja 10). Ka pöörduja peab ise kaasa aitama pöördumise lahendamisele (vt nt HMS § 38 lg 3 menetlusosalise kaasaaitamiskohustus).

Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema motiveeritud. Rõhutan, et inimese pöördumisele reageerimine on oluline ka õiguskaitsevahendite seisukohalt – inimene saab vastuse pinnalt otsustada, kas ja kuhu pöörduda vastusega mittenõustumisel.

Mõistagi on olemas ka inimesi, kes ei tahagi aru saada antud vastusest, seda vaatamata asjaolule, et asutus või organ on korduvalt ja põhjalikult selgitanud faktilist või õiguslikku olustikku. Täiesti vastamata jätmine ei ole aga ka sellisel juhul aktsepteeritav. Taolisel puhul võib piirduda lühikese selgitusega, viidates varasemale kirjavahetusele.

Euroopa õigusruumis on haldusõiguse üldprintsibiina üldiselt tunnustatud muuhulgas ka õigus menetlusele mõistliku aja jooksul. Riigikohus on korduvalt märkinud, et põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus. Igapäevaste õigust heale haldusele on otsesõnu nimetatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41.

Formuleering "mõistlik aeg" on määratlemata õigusmõiste, mis halduspraktikas tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Menetluse pikkuse "mõistlikkus" sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, keerukusest, menetlusosaliste käitumisest ning muudest objektiivsetest asjaoludest.

² Isiku tegeliku tahte väljaselgitamist on Riigikohus korduvalt rõhutanud näiteks haldusmenetluse kontekstis: RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHko 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 24; 11.01.2006, nr 3-3-1-75-05, p 16.

³ Nt MSVS § 5 lg 9 nägi eelnõu algses versioonis ette loa loobuda vastamisest, kui isiku eelmise samasisulise või sellega seotud märgukirja või selgitustaotluse esitamisest on möödunud vähem kui üks aasta. Sellest otsustati eelnõu menetluse käigus siiski loobuda ning kehtiv seadust taolist vastamisest loobumise alust ei sätesta.

Mõistliku tähtaja põhimõtet ning hea halduse tava selles osas on sisustanud haldusmenetluse seaduse sätted ning Riigikohus. Riigikohus on rõhutanud, et hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb isikule anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust, asja lahendamist mõjutavatest õigusaktidest ning jagada muud asjakohast teavet.⁴ Haldusorgan peab tegutsema mõistliku aja jooksul, mis võib olla ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud.

Ka juhul, kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, kuid jäädes üldjuhul õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse. See tähendab, et olukorras, kus isiku taotlust on võimalik lahendada kiiremini kui seadus/määrus seda ette näeb, tuleb isiku taotlus lahendada selleks kuluva aja jooksul, mitte aga viivitada kuni etteantud tähtaja saabumiseni.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et Kaitseministeerium on jätnud vastamata järgmistele pöördumistele:

- 1) A. A.´i 02.02.2007 pöördumine (registreeritud 05.02.2007 nr 1.-27/919) Tõnismäele maetute kohta;
- 2) V. K.´i 11.04.2007 pöördumine (registreeritud 12.04.2007 nr 1.-27/2750), 19.04.2007 pöördumine (registreeritud 20.04.2007 nr 1.-27/3010) ja 25.06.2007 pöördumine (registreeritud 26.06.2007 nr 1.-27/2750) riigis valitseva olukorra kohta;
- 3) Eesti Vabariigi Veteranide Organisatsioonide Liidu 11.04.2007 pöördumine (edastatud Riigikantselei poolt 17.04.2007, registreeritud 17.04.2007 nr 1.-27/2878) Tõnismäe mälestusmärgi ja selle juurde maetute kohta;
- 4) N.-I. S. 12.04.2007 pöördumine (registreeritud 12.04.2007 nr 1.-27/2763) Tõnismäe mälestusmärgi ja selle juurde maetute kohta;
- 5) T. P.´i 16.04.2007 pöördumine (registreeritud 16.04.2007 nr 1.-27/2839) Tõnismäe mälestusmärgi ja selle juurde maetute kohta;
- 6) E. V.´i 18.04.2007 pöördumine (registreeritud 20.04.2007 nr 1.-27/3006) Tõnismäe mälestusmärgi ja selle juurde maetute kohta;
- 7) M. M.´i 19.04.2007 pöördumine (registreeritud 20.04.2007 nr 1.-27/3009) Tõnismäe mälestusmärgi juurde maetute kohta;
- 8) TÜ ja TLÜ professorite 23.04.2007 pöördumine (registreeritud 24.04.2007 nr 1.-27/3093) Tõnismäe mälestusmärgi kohta;
- 9) R. K.´i 20.04.2007 pöördumine (registreeritud 24.04.2007 nr 1.-27/3119) töötamise kohta Kaitseväe Jõgeva malevas;
- 10) B. M.´i 25.04.2007 pöördumine (registreeritud 26.04.2007 nr 1.-27/3196) Tõnismäe mälestusmärgi kohta;
- 11) A. L.´i pöördumine (registreeritud 27.04.2007 nr 2.1-17/3229) Tõnismäe mälestusmärgi kohta;
- 12) H. V.´i 28.06.2007 pöördumine (registreeritud 29.06.2007 nr 2.1-17/4925) Tõnismäe haljastuse kohta;
- 13) M. K.´i pöördumised (registreeritud 22.08.2007 nr 1.-27/5985 ja 24.08.2007 nr 1.-27/5985) kaitsevälase tegevuse kohta;

⁴ RKHKo 18.11.2004 nr 3-3-1-33-04 p 16, RKHKo 25.10.2004 nr 3-3-1-47-04 p 18; RKHKo 10.03.2005 nr 3-3-1-2-05 p 14; RKHKo 29.03.2006 nr 3-3-1-81-05; RKHKo 09.05.2006 nr 3-3-1-6-06 p 29; RKHKo 11.12.2006 nr 3-3-1-61-06, p 20; RKHKo 05.03.2007 nr 3-3-1-102-06 p 21.

MSVS § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märgukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteametlikul selgitamisel vastatakse vastuses arvestamata jätmise põhjust. Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal. Samuti on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega hõlmatud asutuses väljatöötatud aktide selgitamise kohustus (MSVS § 2 lg 3 ja § 3). Selgitustaotlustele vastamine on üksikisiku esmane võimalus saada enda kaitseks tasuta abi oma probleemidele, sh õigusabi.

Kaitseministeeriumi poolt vastamata jäetud enamik pöördumisi puudutavad Tõnismäe mälestusmärki ja selle juurde maetuid. Leian, et tulenevalt sõjahaudade kaitse seadusega Kaitseministeeriumile antud pädevusest on ministeeriumil kohustus nendele pöördumistele vastata.

Silmas pidades eelpool vastamiskohustuse kohta märgitud, olen seisukohal, et pöördumistele vastamata jätmist Kaitseministeeriumi poolt tuleb pidada õigusvastaseks ja mitte kooskõlas olevaks hea halduse põhimõttega. Teen ministeeriumile ettepaneku vastata kõikidele vastamata jäetud pöördumistele ja ühtlasi ka isikute ees vabandada.

(3.2) Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei ole Kaitseministeerium vastanud isikute, asutuste ja organisatsioonide märgukirjadele või selgitustaotlustele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) L. S. i 20.04.2007 pöördumine (registreeritud 25.04.2007 nr 1.-27/3133) kriminaalmenetlusega seonduvalt – ministeerium vastas 06.07.2007;
- 2) R. M. pöördumine (edastatud 04.09.2007 Riigikantselei poolt, registreeritud 05.09.2007 nr 1.-27/6336) ja 16.12.2007 pöördumine (edastatud 02.01.2008 Riigikantselei poolt, registreeritud 02.01.2008 nr 1.-27/6336) õigusriigi toimimisest, Tõnismäe mälestusmärgi teisaldamisest kuni riikliku liiklusohutuse programmi – ministeerium vastas 12.03.2008;
- 3) M. M. i 10.09.2007 pöördumine (registreeritud 13.09.2007 nr 1.-27/6586) välismissioonidel osalemise kohta – ministeerium vastas 21.12.2007;
- 4) MTÜ Linnamäe Laskespordikeskuse 11.09.2007 pöördumine nr 001-12 (registreeritud 12.09.2007 nr 1.-28/6557) lasketiiru rentimisest Jõelähtme vallas – Kaitseministeerium pöördus 24.09.2007 avaldusaluses küsimuses Kaitsejõudude Peastaabi poole. Kaitsejõudude Peastaap vastas ministeeriumile 12.10.2007. Ministeerium vastas MTÜ Linnamäe laskespordikeskusele 14.11.2007;
- 5) Eesti Rindemeeste Ühenduse 22.10.2007 pöördumine nr 574 (registreeritud 24.10.2007 nr 1.-28/7809) Rahvusvahelise Piirivalve Veteranide Liidu Koordinatsiooninõukogu esimehe edastatud Eestit ja teisi Balti riike süüdistava kirja kohta – ministeerium vastas 21.02.2008;
- 6) MTÜ Butafoori Lasteklubi 25.10.2007 pöördumine (registreeritud 29.11.2007 nr 1.-28/8939) Kreuzwaldi 11/Tina 23 hoone halva seisukorra ja riigikaitse ajaloo kohta – ministeerium vastas 31.01.2008.

MSVS § 5 lõike 1 kohaselt on märgukirjale või selgitustaotlusele vastamise kohustus adressaadil. MSVS § 6 sätestab vastamise tähtaja. Selle sätte kohaselt vastatakse märgukirjale või

selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest.

Seaduses sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest ministeerium peab oma tegevuses lähtuma. Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema pöördumine on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel. Nii teenib hea halduse tava ka märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses ette nähtud nõue isikut teavitada, kui tema avalduse lahendamine võtab rohkem aega kui üks kuu.

Olen seisukohal, et ministeerium ei ole ülaltoodud pöördumiste puhul järginud seaduses sätestatud tähtaegu, seega on ministeerium eksinud hea halduse põhimõtte vastu. Soovitan ministeeriumil edaspidiselt isikute pöördumistele vastamisel järgida seaduses sätestatud tähtaegu.

(3.3) Kontrollimisel ilmnes üksikuid rikkumisi pöördumiste edastamisel. Näiteks võib tuua järgmised pöördumised:

- 1) I.-S. M. 09.03.2007 pöördumine (registreeritud 12.03.2007 nr 2.1-13/1863) kaitseväelaste sportimisega seonduvalt. Kaitseministeerium edastas kirja 13.07.2007;
- 2) MTÜ Mereturismi Assotsiatsiooni 10.01.2008 pöördumine (registreeritud 31.01.2008 nr 1-28/804) ohtlike ainete käitlemisega seonduvalt. Kaitseministeerium edastas 20.02.2008 pöördumise majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning siseministrile.

MSVS § 5 lõike 3 kohaselt edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut MSVS § 5 lõikes 8 sätestatud korras.

Vastavalt MSVS § 5 lõikele 4 juhul, kui adressaat leiab, et mõnda märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, edastab ta märgukirja või selgitustaotluse MSVS lõikes 3 ettenähtud korras. Adressaat märgib pädevale asutusele või organile saadetavas kaaskirjas, millistele märgukirjas või selgitustaotluses sisalduvatele küsimustele oodatakse vastust pädevalt asutuselt või organilt. Esialgne adressaat vastab märgukirjas või selgitustaotluses sisalduvatele küsimustele, millele vastamist ei ole jätud teisele asutusele või organile.

Leian, et ministeerium ei ole ülaltoodud pöördumiste puhul järginud seaduses sätestatud edastamise tähtaegu, seega on ministeerium eksinud hea halduse põhimõtte vastu. Soovitan ministeeriumil edaspidiselt isikute pöördumiste edastamisel järgida seaduses sätestatud tähtaegu.

(3.4) Kontrollimisel ilmnes üksikuid rikkumisi teabenõuetele vastamisel. Näiteks saab tuua T. Kirsipuu 31.10.2007 pöördumise (registreeritud 31.10.2007 nr 2.1.-3/8019) kaitseministri 09.09.1999 käskkirja nr 9 alusel õnnetusjuhtumi uurimiseks moodustatud Kaitseministeeriumi

uurimiskomisjoni poolt 15.09.1999 koostatud aruande saamiseks – ministeerium vastas 27.11.2007.

AvTS §-st 18 tuleneb nõue, et teabenõue täidetakse viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Juhul kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest tuleb koos põhjendustega teatada viie tööpäeva jooksul.

Leian, et ministeerium ei ole ülaltoodud teabenõudele vastanud seaduses sätestatud tähtaja jooksul, samuti ei ole ministeerium vastamise tähtaega pikendanud. Soovitan ministeeriumil edaspidiselt isikute teabenõuetele vastamisel järgida seaduses sätestatud tähtaegu.

(3.5) Kontrollimisel selgus, et Kaitseministeeriumi veebilehelt ei ole leitav teave isikute vastuvõtu kohta. Samuti ei teavitatud sellest võimalusest kirjalikult isikuid, kes väljendasid oma pöördumistes soovi tulla vastuvõtule, näiteks:

- 1) N.-I. S. 12.04.2007 pöördumine (registreeritud 12.04.2007 nr 1.-27/2763) Tõnismäe mälestusmärgi ja selle juurde maetute kohta;
- 2) MTÜ Butafoori Lasteklubi 25.10.2007 pöördumine (registreeritud 29.11.2007 nr 1.-28/8939) Kreutzwaldi 11/Tina 23 hoone halva seisukorra ja riigikaitse ajaloo kohta – ministeerium vastas 31.01.2008.

MSVS § 4 kohaselt korraldab riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutuse juht isikute vastuvõtmise selleks pädeva ametniku või töötaja poolt või võtab isikud ise vastu selleks ettenähtud ja avalikult teatavaks tehtud vastuvõtuajal. Asutuses tuleb vastuvõtuaeg ette näha igal kuul vähemalt kolme tunni ulatuses. AvTS §-dest 28 ja 29 tuleneb kohustus avalikustada veebilehel andmed riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhtide vastuvõtuaegade kohta.

MSVS § 4 jätab paindlikud võimalused vastuvõtte korraldada, andes üldise tähtaja ja pannes kohustuse isikuid nende soovi korral vastu võtta. Asutuse ülesanne eelkõige põhjendada oma akte ja toiminguid, sh viidates õiguslikule alusele ja faktilistele asjaoludele. See tagab ühelt poolt ametnike huvi õigeaegselt toiminguid ja akte põhjendada, et vältida hilisemaid pöördumisi, teisalt aga kaitseb üksikisikut, kellel on võimalus tasuta oma probleemile selgitust saada.

Märgin, et asutuse juhi vastuvõtuaegu puudutav teave tuleb avalikustada veebilehel ja isikuid tuleb vajadusel ka vastuvõtu võimalusest teavitada.

(3.6) Kontrollimisel ilmnnes mitmeid rikkumisi seoses Kaitseressursside Ameti otsuste peale esitatud vaietetega.

(3.6.1) Selgus, et ministeerium ei ole Kaitseressursside Ameti otsuste peale esitatud vaiete edastamisel järginud HMS § 5 lõikes 2 sätestatud haldusmenetluse teostamise põhimõtteid ning on eiranud KVTS § 213 lõiget 5. Näiteks saab tuua järgmiste isikute esitatud vaiete edastamise:

- 1) K. K. i 28.11.2006 vaie (registreeritud 29.11.2006 nr 10.6-2/8925) Kaitseressursside Ameti otsuse peale – ministeerium edastas vaide 21.02.2007 Kaitseressursside Ametile;

2) H. K. i 04.04.2007 vaie (registreeritud 09.04.2007 nr 10.6-2/2621) Kaitseressursside Ameti otsuse peale – ministerium (kaitsevæeteenistuse komisjon) edastas 09.05.2007 vaide Kaitseressursside Ametile.

Vaiete lahendamist reguleerib üldseadusena haldusmenetluse seadus, millele seadusandja viitab ka KVTS § 1 lõikes 3. Vaidemenetluse üheks funktsiooniks on anda isikule täiendav võimalus oma õiguste kaitseks lihtsas, odavas ja kiires menetluses.

HMS § 71 lõike 1 kohaselt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. HMS § 73 lõike 1 kohaselt esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet, kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust.

Tulenevalt HMS §-st 73 toimub vaide esitamine alati lähteorgani kaudu – st vaie esitatakse sellele haldusorganile, kes haldusakti andis või toimingut sooritas.

KVTS § 39 lõike 3 kohaselt on Kaitseressursside Ameti pädevuses ajateenistusse kutsumise küsimuste otsustamine. Vastavalt KVTS § 39 lõikele 4 võib kutsealune Kaitseressursside Ameti otsusega mittenõustumise korral esitada vaide kaitsevæeteenistuse komisjonile või kaebuse halduskohtule.

Tutvumisel asjaajamistoimikutega nähtus, et paljud isikud esitasid vaided Kaitseressursside Ameti otsustele otse kaitsevæeteenistuse komisjonile. Sellisel juhul on võimalik, et vaideorgan saab vaide ise lähteorganile, andes lähteorganile võimaluse vaie läbi vaadata ja sellega nõustumise korral vaie rahuldada (HMS § 80 lg 2). Lähteorganile saatmise kasuks räägib ka see, et lähteorgani pädevuses on kontrollida, kas vaie vastab nõuetele ja anda vastavalt võimalus puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 78). Välistatud ei ole ka, et vaide lähteorganile saatmist otseselt ei toimu, kuid lähteorganilt nõutakse seisukohta vaide põhjendatuse osas. Sellise lähteorgani ja vaideorgani vahelise suhtlusega hoitakse vaidemenetluse läbiviimise aega kokku rohkem kui vaide lähteorganile automaatse edasisaatmisega.

HMS § 5 lõike 2 kohaselt teostatakse haldusmenetlust eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. KVTS § 213 lõike 5 järgi tuleb otsus vaide lahendamise kohta teha teatavaks ühe kuu jooksul, arvates vaide esitamisest.

Eeltoodud isikute vaiete puhul on vaiete esitamise ja vaide edastamise vahele jäänud rohkem kui üks kuu, aga tulenevalt KVTS § 213 lõikest 5 tuleb otsus vaide lahendamise kohta teha teatavaks ühe kuu jooksul.

Soovitan ministeriumil edaspidiselt vaiete edastamisel järgida haldusmenetluse teostamise põhimõtteid.

(3.6.2) Õiguspäraseks ei saa pidada olukorda, kus vaide esitanud isikule saadetakse kiri, milles selgitatakse mõnevõrra Kaitseressursside Ameti otsust. Näiteks saab tuua järgmiste isikute esitatud vaiete läbivaatamise:

- 1) T. J. i 25.01.2007 vaie (registreeritud 29.01.2007 nr 10.6-2/717) Kaitseressursside Ameti otsuse peale - ministeerium vastas 17.05.2007;
- 2) E. H. i 12.02.2007 vaie (registreeritud 15.02.2007 nr 10.6-2/8073) Kaitseressursside Ameti otsuse peale – ministeerium (kaitseväeteenistuse komisjon) vastas 07.03.2007;
- 3) S. H. 15.02.2007 vaie (registreeritud 16.02.2007 nr 10.6-1/1246) Kaitseressursside Ameti otsuse peale – ministeerium (kaitseväeteenistuse komisjon) vastas 01.03.2007;
- 4) I. V. i 09.05.2007 vaie (registreeritud 14.05.2007 nr 10.6-2/3616) Kaitseressursside Ameti otsuse peale - ministeerium vastas 07.06.2008.
- 5) M. O. i 10.10.2007 vaie (registreeritud 12.10.2007 nr 10.6-2/7438) Kaitseressursside Ameti otsuse peale – ministeerium vastas 26.10.2007.

Kuivõrd põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, tuleb avaldust „[...] käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.”[...]⁵

Seega peab haldusorgan välja selgitama isiku tegeliku tahte – kas isik soovis esitada vaiet või mitte. Millisel viisil haldusorgan isiku tegeliku tahte välja selgitab, on vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõttest tulenevalt haldusorgani enda otsustada. Tegelikult tahte väljaselgitamise tavapäraseimaks mooduseks aga on, nagu juba märgitud, HMS § 78, mis võimaldab määrata tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui vaide esitaja ei ole tähtjaks puudusi kõrvaldanud, siis vaie tagastatakse tulenevalt HMS § 79 lg 1 punktist 2. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb isikule põhjendada vaide tagastamist.

Vaadates HMS § 85 sõnastust, on ilmne, et kokkuvõtvalt on haldusorganile vaide läbivaatamisel jäetud üksnes kaks võimalust – kas rahuldada vaie või jätta see rahuldamata. Vaideotsuse vorminõuded on sätestatud HMS §-s 86. Sisuliselt on vaideotsuse näol tegemist haldusaktiga, mistõttu see peab vastama lisaks HMS §-s 86 sätestatud nõuetele ka haldusaktile esitatavatele nõuetele. Otsesõnu on nõutav vaideotsuse põhjendamine siis, kui vaie jäetakse rahuldamata (HMS § 86 lg 2). Põhjenduses peavad olema välja toodud nii õiguslikud kui faktilised asjaolud, millest lähtudes ei pidanud vaideorgan vaiet põhjendatuks. Selgitamiskohustus halduskohtule kaebuse esitamisega seonduva kohta tähendab vaidlustamisviite märkimise nõuet. Tähtis on välja tuua, millistest sätetest antud juhul halduskohtusse pöördumisel peab juhinduma (HMS § 87), samuti millise tähtaja jooksul see toimub.

Haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavastegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.⁶

Soovitan ministeeriumil (kaitseväeteenistuse komisjonil) edaspidiselt isiku vaide rahuldamata jätmisel teha isikule korrektselt haldusakt teatavaks.

⁵ RKHKo 07.07.2003 nr 3-3-1-32-03.

⁶ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2006 otsus nr 3-3-1-85-06.

(4) Õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 1 sätestab, et õiguskantsleri menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

Tutvunud kontrollkäigul ilmnenu rikkumistega, olen seisukohal, et ministeeriumi tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole paljudel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

Eelnevast tulenevalt teen ministrile ettepaneku:

- 1) vastata kõikidele vastamata jäetud pöördumistele;
- 2) korraldada ministeeriumis ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid ministri hinnangul sobivaid meetmeid.