



Õiguskantsler

Elbe Lumiste
Põhja-Tallinna Valitsus
pohja@tallinnlv.ee

Teie 26.01.2015 nr 7.-1.1/349-2

Meie 31.03.2015 nr 7-5/141474/1501384

**Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Asja arutamine alaealiste komisjonis**

Austatud Elbe Lumiste

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja¹, kes palus kontrollida, kas tema suhtes läbi viidud menetlus Põhja-Tallinna alaealiste komisjonis ning suunamine Tallinna Laste Turvakeskusesse olid õiguspärased.

Olles avaldusalust asja analüüsinud, leian, et Põhja-Tallinna alaealiste komisjon rikkus avaldaja põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, kuna:

- 1) jättis 11.06.2014 toimunud alaealiste komisjoni istungi protokollimata;
- 2) jättis kirjalikult dokumenteerimata alaealise ja tema esindaja kinnitused õiguste ja kohustustega tutvumise kohta;
- 3) jättis avaldajale haldusakti nõuetekohaselt kätte toimetamata;
- 4) ei täitnud piisavalt põhjalikult komisjoni otsuse põhjendamise kohustust.

Soovitan Teil edaspidi järgida alaealiste mõjutusvahendite seaduses sätestatud menetlusnorme ja hea halduse tava. Konkreetsemalt soovitan:

- 1) alaealiste komisjoni istungid protokollida nõuetekohaselt;
- 2) selgitada alaealisele ja tema esindajale neile arusaadaval viisil nende õigusi ja kohustusi ning see nõuetekohaselt dokumenteerida;
- 3) säilitada dokumentatsioon nõuetekohaselt;
- 4) komisjoni otsustes tuua ammendavalt välja otsuse faktiline ja õiguslik alus;
- 5) teha komisjoni otsused adressaadile teatavaks allkirja vastu kätte toimetades.

Ootan Teilt vastust minu soovitusete täitmise kohta 30 päeva jooksul alates käesoleva kirja kättesaamisest.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas eeltoodud seisukohale jõudsin.

¹ Avaldaja nime esitamine ei ole vajalik, kuna on kirja adressaadile teada. Avaldaja nime esitamata jätmine võimaldab kirja teha avalikult kättesaadavaks.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 11.06.2014 tegi Põhja-Tallinna valitsuse alaealiste komisjon avaldaja suhtes asjas 15/16 otsuse, millest nähtub, et avaldaja suunati: 1) alaealise mõjutusvahendite seaduse (AMVS) § 3 lg 1 punkti 8 alusel Tallinna Laste Turvakeskuse (edaspidi Turvakeskus) sotsiaalprogrammi ning 2) rühmaõppe programmi õppeaastal 2014/2015. Otsuse põhjenduseks on märgitud, et avaldaja ei täitnud õppeaastal 2013/2014 regulaarselt koolikohustust ja on keeldunud erinevatest teraapiatest. Täiendava põhjendusena on otsuses toodud psühhiaatri soovitus kohaldada avaldajale kinnist koolkodu (Turvakeskust).
2. 18.12.2014 pöördus avaldaja minu poole ja vaidlustas enda Turvakeskusesse suunamise ning seal viibimise õiguspärasuse. Avaldaja sõnul ei küsitud alaealiste komisjoni istungil tema arvamust ja talle jäi mulje, et tema suhtes otsust istungil ei tehtud. Komisjoni otsusest sai avaldaja enda sõnul teada päev enne Tallinna Laste Turvakeskusesse suunamist ning talle ei selgitatud seejuures, kas ja kuidas on võimalik otsust vaidlustada. Avaldaja kirjutas mulle, et ta ei ole asutuses viibimisega rahul ning tema hinnangul mõjub see halvasti tema vaimsele tervisele.
3. Alustasin avalduse alusel menetlust. 14.01.2014 pöördusin järelpärimisega Teie poole, et paluda selgitusi ja dokumente avaldaja suhtes toimunud menetluse kohta. Palusin Teil mulle edastada järgnevad dokumendid:
 - 1) 11.06.2014 toimunud alaealiste komisjoni istungi protokoll;
 - 2) alaealise ja tema esindaja allkirjastatud dokument, mis kinnitab, et alaealiste komisjon on AMVS § 20 lg 2 punkti 1 kohaselt selgitanud alaealisele ja tema esindajale nende õigusi ja kohustusi;
 - 3) dokument, mis kinnitab, et alaealiste komisjoni otsus on AMVS § 24 lõike 4 kohaselt alaealisele ja tema esindajale allkirja vastu kätte antud.
4. Lisaks palusin Teilt selgitusi järgnevates küsimustes:
 - 1) Kes, millal ja millises vormis selgitas avaldajale alaealiste komisjoni otsuse vaidlustamise võimalusi?
 - 2) Kas Põhja-Tallinna alaealiste komisjon on teadlik Turvakeskuses lastele kehtivatest piirangutest?
 - 3) Kas Põhja-Tallinna alaealiste komisjon pidas avaldaja asjas mõjutusvahendit valides vajalikuks avaldaja vabaduse piiramist ning tema suhtes kõigi nende piirangute kohaldamist, mida Turvakeskuses rakendatakse?
 - 4) Kas avaldaja suhtes 11.06.2014 tehtud otsuses on sotsiaalprogrammi suunamise põhjendused toodud ammendavalt? Kas Teie hinnangul võimaldab AMVS niisugustel asjaoludel lapse sedavõrd intensiivsete piirangutega asutusse suunata? Palun põhjendage.
 - 5) Millistel kaalutlustel määrati avaldaja Turvakeskuses viibimise kestvuseks üks aasta?
 - 6) Kas Põhja-Tallinna alaealiste komisjoni tööpraktikas on esinenud juhtumeid, kui alaealine on komisjoni otsusega suunatud sotsiaalprogrammi Turvakeskusesse, kuid alaealine keeldub sinna minemast? Kui jah, siis kuidas olete taganud otsuse täitmise? Kui ei, siis millised on Teie hinnangul alaealiste komisjoni võimalused kohustada alaealist sellises olukorras Turvakeskusesse minema?
5. Vastasite 27.01.2015, et kõnealuses asjas puuduvad nii 11.06.2014 toimunud istungi protokoll, alaealise ja tema esindaja kinnitus, et nendele on selgitatud nende õigusi ja kohustusi, kui ka dokument, mis kinnitaks, et otsus on alaealisele ja tema esindajale kätte toimetatud. Dokumentide puudumist põhjendasite asjaoluga, et komisjoni eelmine sekretär lahkus 2014.

aasta suvel ning dokumentatsiooni puudujäägid ilmnesevad tema töö üle võtmisel. Märkisite, et alates 17.09.2014 on komisjoni ilmutamise kutsel lisatud väljavõtte alaealise ja tema seadusliku esindaja õigustest ning enne asja arutamist on neid vajadusel selgitatud. Samuti on võetud nii alaealiselt kui tema esindajalt kinnitus, et õigused ja kohustused on neile arusaadavad.

6. Märkisite, et 11.06.2014 tegi Põhja-Tallinna alaealiste komisjon otsuse suunata avaldaja üheks õppeaastaks Tallinna Laste Turvakeskusesse, kuna tal on käitumishäired, ta ei täida pikemat aega koolikohustust, ei võta osa talle pakutud teraapiatest. Turvakeskusesse saatmist on taotlenud Põhja-Tallinna Valitsuse lastekaitse talituse peaspetsialist Kadri Pettai ning seda toetanud psühhiaater Pavel Toropov. Vastasite, et Põhja-Tallinna alaealiste komisjon on teadlik Turvakeskuses lastele kehtivatest piirangutest ning pidas seda antud juhtumil vajalikuks. Lisasite täiendavalt, et sellisesse asutusse saatmine on alati tulenenud alaealise pidevast riskikäitumisest, toimub vaid siis, kui teised vahendid ei ole tulemust andnud ja otsuse põhineb alati spetsialistide arvamusel.

7. Mulle saadetud vastuses leidsite, et edaspidi on kindlasti vaja paremini dokumenteerida otsuse tegemise alused, kuid antud juhtumil tehtud otsus ei olnud kindlasti ülekohtune ega alusetu. Asutusse paigutamise perioodi osas märkisite, et üks õppeaasta sotsiaalprogrammi rühmaõppes annab alaealisele võimaluse taastada õpiharjumused ja distsipliini. Teie hinnangul aidatakse õpilasi Turvakeskuses nii, et neil on võimalik tavakoolis õpinguid jätkata teistega võrdsel tasemel.

8. Vastasite, et Põhja-Tallinna alaealiste komisjonil ei ole olnud juhtumit, kus alaealist oleks pidanud sundima Turvakeskusesse minema. Tavaliselt selgitatakse nii lapsele kui vanematele otsuse vajalikkust. Turvakeskusesse kergemate rikkumiste eest ei suunata ning suunamisotsus tehakse vaid juhtumite puhul, millega spetsialistid on juba pikemalt töötanud. Kui on näha, et muud mõjutusvahendid annavad soovitud tulemuse, siis last Turvakeskusesse ei suunata.

II Õiguskantsleri seisukoht

9. Käesoleval juhul on menetluse põhiküsimuseks, kas Põhja-Tallinna alaealiste komisjon järgis avaldaja asja menetledes alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud menetlusnorme ja hea halduse tava.

Põhiseaduslik taust

10. Põhiseaduse (PS) § 10 sätestab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte. Õigusriigi põhimõtte üheks osaks on hea halduse printsiip, mille järgi peab avaliku võimu tegevus olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teenindav.²

11. Põhiõigus heale haldusele tuleneb konkreetsemalt PS §-st 14, mis sätestab õiguse korraldusele ja menetlusele. Sätte kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele esemeline kaitseala jaguneb menetlus- ja korralduspõhiõiguseks, mille adressaat on seadusandja, ja põhiõiguseks heale haldusele, mille adressaat on täitevvõim.³

² A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk 159.

³ M. Ernits, N. Parrest. Kommentaar § 14 juurde. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. komm.

3.2. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>; RKPKo 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

12. Hea halduse tava kui põhiseadusliku põhimõtte eesmärgiks on Riigikohtu 08.10.2002 lahendi kohaselt halduse kandjale otsuste langetamiseks vajaliku teavitatuse tagamine, halduse kandja isiku huvidega arvestama sundimine ning haldusotsuste kvaliteedi tõstmine.⁴ Järelikult tuleb iga menetluse puhul arvestada haldusmenetluse seaduses sisalduvate põhiseaduslike põhimõtetega, s.h hea halduse tavaga.

Asjassepuutuvad menetlusnormid

13. Hea halduse põhimõttest lähtuvalt on haldusmenetluse seaduses (HMS) sätestatud haldusmenetluse põhimõtted, millest haldusorgan peab haldusmenetluse läbiviimisel lähtuma. Mitmetes aspektides on aga alaealise mõjutusvahendite seadus (AMVS) näinud alaealiste komisjonile ette rangemad tingimused menetluse läbiviimisel kui haldusorganil haldusmenetluses üldiselt on, et kaitsta paremini alaealise menetlusosalise huvisid.⁵ AMVS on HMSi suhtes eriseaduseks, mistõttu tuleb alaealiste komisjonide tööd puudutavate normide vastuolu korral rakendada AMVSi. Järgnevalt toon selgitavalt välja asjassepuutuvad haldusmenetlust ja alaealiste komisjoni tööd reguleerivad normid.

14. HMS ei sätesta üldist menetlustoimingu protokollimise kohustust, v.a. kui seda nõuab seadus või määrus (HMS § 18 lg 1 punkt 4). HMS § 45 lõikest 5 tuleneb, et kui haldusmenetluse asja arutatakse istungil, siis istung **protokollitakse**. AMVS § 22 lõige 1 kinnitab üheselt, et alaealiste komisjoni istung protokollitakse. Sama lõike teine lause täpsustab, et protokollimärgitakse istungi aeg, koht ja istungil osalenute nimed; alaealise ja tema esindajale nende õiguste selgitamine; alaealise ja tema esindaja ütlused, nende taotlused ja kaebused; tunnistaja ja kannatanu olemasolul nende ütlused ning alaealiste komisjoni liikmete ettepanekud ja arvamused.

15. Haldusorganil on HMS § 19 lõike 1 järgi kohustus **säilitada** avaldused, taotlused, tõendid, protokollid, andmed kutsete saatmise ja dokumentide kättetoimetamise kohta ning muud haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, luues vajadusel toimiku. Haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude kohta, mida toimikus olevatest dokumentidest ei nähtu, peab haldusorgan HMS § 19 lõike 2 järgi tegema toimikusse märkused. Nimetatud dokumente tuleb säilitada arhiiviseaduses ja selle alusel antud arhiivieeskirjas ettenähtud korras.

16. HMS § 36 lõige 1 sätestab, et haldusorgan **selgitab** menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende õigusi ja kohustusi nende soovil. Samas täpsustab AMVS § 20 lg 2 punkt 1, et alaealiste komisjonil on kohustus selgitada istungi algul alaealisele ja tema esindajale allkirja vastu nende õigusi ja kohustusi.

17. HMS § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult **põhjendatud** ning põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Sama paragrahvi teises lõikes on täpsustatud, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning HMS § 56 lõike 3 järgi tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on

põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

⁴ RKHKm 08. oktoobrist 2002, nr. 3-3-1-56-02, p. 9.

⁵ Lapse õiguste konventsiooni (Eestis vastu võetud 26.09.1991) artikkel 3 lõige 1 sätestab, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeametuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid. Seega on laps täiskasvanuga võrreldes eriline subjekt, kelle õiguste tagamist tuleb eriti hoolikalt jälgida.

haldusakti andmisel lähtunud. Ka AMVS § 24 lg 2 punkt 6 sätestab, et alaealiste komisjoni otsuses peab sisalduma otsuse põhjendus.

18. HMS § 61 lõike 1 järgi kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. AMVS § 24 lõike 4 järgi edastatakse alaealiste komisjoni otsus alaealisele ja tema esindajale allkirja vastu **kätteandmisega**. AMVS § 27 sätestab täiendavalt, et alaealiste komisjoni otsus jõustub otsuse vaidlustamise tähtaja möödumisele järgnevast päevast.

Põhja-Tallinna alaealiste komisjoni tegevus haldusmenetluse põhimõtete järgimisel

a) Istungi protokollimine

20. Minule saadetud vastuskirjas möönate, et Põhja-Tallinna alaealiste komisjonil puudub 11.06.2014 asjas 15/16 toimunud istungi protokoll ja dokument, mis tõendaks, et avaldajale on kõnealusel komisjoni istungil tutvustatud tema õigusi ja kohustusi. Teie vastusest ei selgu, kas protokoll koostati, kuid seda pole nõuetekohaselt säilitatud või jäi istung sootuks protokollimata.

21. Nagu eelnevalt märgitud, kohustab AMVS § 22 lõige 1 alaealiste komisjoni istungit protokollima ja sätestab üheselt ka protokollu sisu. Selgitan, et protokoll koostatakse menetluse käigu fikseerimiseks. Nõuetele vastav protokoll aitab haldusmenetluses vältida vaidlusi teostatud menetlustoimingute üle ning on oluliseks tõendusmaterjaliks mõlemale poolele.⁶ Alaealiste komisjoni menetluses protokollil alaealise allkirja nõutud ei ole. Alaealise allkirja olemasolu kahtlemata tõstaks protokollu tõenduslikku väärtust, kuid see ei tähenda, et allkirjata protokoll oleks väärtusetu.

22. Kuna pole teada, kas protokoll on koostamata või koostatud kuid kaduma läinud, lisan siinkohal täiendavalt, et haldusorganil on HMS § 19 lõike 1 järgi kohustus dokumentatsioon täielikuna säilitada. Oluline on, et kõik menetlusega seotud dokumendid oleksid hõlpsasti leitavad ja üksteisega seostatavad.⁷

23. Eelnevast lähtuvalt teen Teile soovitusel edaspidi järgida AMVS § 22 lõikest 1 tulenevat alaealiste komisjoni istungi protokollimise kohustust. Samuti soovitan järgida haldusmenetluse seaduses sätestatud dokumentide säilitamise reegleid.

b) Õiguste ja kohustuste selgitamine

24. Selleks, et alaealise õigusi paremini kaitsta, on AMVS § 20 lg 2 punktis 1 alaealiste komisjonile ette nähtud sõnaselge kohustus tutvustada alaealisele ja tema esindajale istungi algul allkirja vastu nende õigusi ja kohustusi. Lapse ja tema seadusliku esindaja õigeaegse ja piisava informeerimise olulisust rõhutavad ka Euroopa Komisjoni juhtnõõrid lapsesõbraliku menetluse kohta⁸, milles on mh öeldud, et lapsele tuleb anda informatsiooni võimalike tema suhtes kohaldatavate meetmete kohta, menetluse kestvuse ja võimalike edasikaebamise võimaluste kohta.

⁶ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk. 82.

⁷ Ibid. Lk. 84.

⁸ Council of Europe. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice. 2011. p. 1 Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf

25. Mulle saadetud kirjas kinnitate, et seoses komisjoni sekretäri lahkumisega 2014. aasta suvel olete avastanud dokumentatsioonis olulisi puudusi, kuid alates 17.09.2014 on komisjoni ilmunise kutsele lisatud väljavõtte alaealise ja tema seadusliku esindaja õigustest ning enne asja arutamist on neid vajadusel selgitatud, samuti on võetud nii alaealiselt kui tema esindajalt kinnitus selle kohta, et õigused ja kohustused on arusaadavad.

26. Teie jõupingutused komisjoni menetlustöö parendamisel on kiiduväärt, ent pean Teile siiski selgitama, et õiguste ja kohustuste väljavõtte lisamist istungi kutsele ning õiguste ja kohustuste selgitamist istungi algul ainult *vajaduse korral* ei saa pidada selgituskohustuse piisavaks täitmiseks HMSi, AMVSi ega ka Euroopa Komisjoni juhtnõuade mõttes. Seisukohta kinnitab ka Riigikohus.⁹

27. Haldusmenetluses kehtib üldine reegel, et haldusorgani selgitamiskohustuse ulatus ja intensiivsus sõltuvad menetlusosalise enda käsutuses olevast teabest ja võimalusest seda muudest allikatest hankida. Ehk: mida vähem teab menetlusosaline ja on suuteline teadma oma hariduse, ea, tervise, sotsiaalse tausta jms tõttu haldusmenetlusest, tähtaegadest, vajalikest dokumentidest jne, seda enam on vajalik ametniku suhtlus isikuga vältimaks teabe vähesusest tulenevaid ohte.¹⁰

28. Riigikohus on öelnud, et haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda, ning et nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel.¹¹

29. Erialakirjandusest nähtub, et mõnikord samastatakse haldusorgani nõustamiskohustuse täitmist tõepoolest seaduse või määruse teksti ettelugemisega, kuid sellist praktikat ei saa õigeks pidada. Õigusaktide keelekasutus on küllaltki spetsiifiline ning tihtipeale õiguslast eriharidust mitteomavatele isikutele arusaamatu. Seetõttu peaks ametnik isikut nõustades püüdma õigusakti teksti „tõlkida“ tavakeelde.¹²

⁹ RKKKo 20.04.2011, nr 3-1-1-29-11 p. 8: [...]Õiguste ja kohustuste tutvustamine menetlusalusele isikule ei tohi olla pelk formaalsus, vaid isikule väärtemenetlust puudutava asjakohase teabe sisuline edastamine. Õigusi ja kohustusi sisaldava teabe saatmine elektronkirja tekstis või selle manuses koos muu väärtemenetlust puudutava infoga võib tuua endaga kaasa olukorra, kus menetlusalune isik ei pööra sellele teabele vajalikku tähelepanu. Õiguste ja kohustuste tutvustamine hõlmab endas ka menetlusaluse isiku võimalust saada menetleja käest lisainformatsiooni oma menetluslike õiguste ja kohustuste kohta. Elektronposti teel saadetud info korral efektiivne lisateabe küsimise võimalus menetlusalusel isikul aga puudub. Seega ei ole elektronposti abil menetlusalusele isikule võimalik tema õigusi ja kohustusi efektiivselt tutvustada ning sel moel toimimine rikub tema kaitseõigust.“ RKKKo 02.05.2007, nr 3-1-1-6-07 p. 6: „Esmalt märgib kolleegium, et kuna menetlusalusele isikule tema õiguste selgitamine on ausa menetluse üks eeldusi, siis peab menetleja täitma seda ülesannet väga kohustundlikult. Õiguste ja kohustuste tegelikust ja sisulisest selgitamisest ei saa rääkida siis, kui menetlusalusele isikule ulatatakse õiguste ja kohustuste kirjalikku loetelu sisaldav menetluskohustuse blankett koos sõnadega "lugege läbi ja kirjutage alla". Koosõlas KrMS § 8 lg 1 p-s 1 sätestatuga tähendab õiguste selgitamine süüteomenetluses esiteks nende suulist ettelugemist menetlusalusele isikule, vajadusel - kui seda tingivad menetlusaluse isiku vaimne seisund või tema poolt esitatavad küsimused - ka nende pikemat selgitamist ning lõpuks - õiguste tegelikuks kasutamiseks ka piisava aja andmist.[...]

¹⁰ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk. 162.

¹¹ RKKKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p. 16.

¹² A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk. 167.

30. Eelnevat käsitlust kinnitab ja täpsustab Euroopa Komisjoni juhtnöörides välja toodud põhimõtte, et lapsele teabe ja selgituste andmisel tuleb arvestada tema vanust ja küpsust ning teha seda keeles, mis on lapsele arusaadav ja mis arvestab tema sugu ning kultuurilist tausta.¹³

31. Seetõttu panen Teile südamele, et läheneksite lapsele tema õiguste ja kohustuste selgitamisele täie tõsiduse ja põhjalikkusega ning arvestaksite õiguste ja kohustuste selgitamisel tema küpsuse ja arusaamisvõimega ning jagaksite selgitusi ka suuliselt lapsele mõistetaval viisil, vajadusel öeldut korrates ja täpsustades, kuni olete veendunud, et laps on kõigest vajalikust aru saanud. Korrektne ja põhjalik teavitamine võimaldaks lapsel ja tema esindajal täielikult menetlustoiminguid mõista ning täielikku infot omades mh otsustada selle üle, kas komisjoni otsus vaidlustada või sellega nõustuda. Pean vajalikuks täiendavalt märkida, et olukorda, kus laps või tema vanem otsuse vaidlustab, ei tohiks komisjon peljata, kuna see näitab ühelt poolt haldusorgani selgitamiskohustuse täitmist, teisalt menetlusosalise teadlikkust oma õigustest, ning kinnitab PS §-s 14 sätestatud menetluspõhiõiguse kehtimist.

c) Otsuse põhjendamine

32. Avaldaja suhtes kõnealuses asjas tehtud alaealiste komisjoni otsuses on märgitud, et avaldaja suunatakse Turvakeskusesse koolikohustuse täitmata jätmise ja erinevatest teraapiatest keeldumise tõttu ning seda soovib psühhiaater. Ometi saab Teie kirjast järeldada, et otsuse langetamisel olid tähtsust ka muud asjaolud.

33. HMS § 56 nõuab kirjaliku haldusakti põhjendamist, sh faktilise ja õigusliku aluse väljatoomist (kaalutluste esitamist), millest haldusakti andmisel lähtuti. AMVS § 24 lõige 2 sätestab samuti sõnaselgelt põhjendatuse nõude alaealiste komisjoni otsuses.

34. Selgitan, et haldusakti motiveerimine on osa haldusorgani selgitamiskohustusest, aga on ka haldusorgani enesekontrolli ja efektiivse õiguskaitse teenistuses. Motivatsiooni pikkus ja põhjalikkus sõltuvad juhtumi keerukusest ning sellest, kui põhjalikult pidi haldusorgan uurimispehmoõtetest lähtuvalt juhtumiga tegelema. Mida suuremad on raskused seaduse tõlgendamisel ja faktiliste asjaolude väljaselgitamisel, iseäranis aga mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti motiivid olema lahti kirjutatud. Iga haldusakti põhjendustest peab üheselt tulenema, et arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid, on võimalik üksnes niisuguse sisuga haldusakti andmine. Võimalike teiste lahendusvariantide ja vastuargumentide väljatoomine motivatsioonis näitab, et haldusorgan on otsuse tegemisel tõepoolest kõiki asjaolusid kaalunud ja arvestanud. Lisaks annab nende esitamine haldusorganile võimaluse selgitada, miks need argumendid osutusid ebapiisavateks ja lõppkokkuvõttes otsuse tegemisel kõrvale jäeti.¹⁴

35. Seetõttu teen Teile soovitusel edaspidistes otsustes järgida HMS §-s 56 sätestatud haldusakti põhjendamise nõudeid ja esitada otsuses või menetlusosalisele kättesaadavas muus dokumendis, millele on haldusaktis viidatud, kõik otsuse tegemisel tähtsust omanud kaalutlused – st faktiline ja õiguslik alus – ja selgitada, kuidas kujunes komisjoni veendumus, et valitud meede on antud juhul kõige põhjendatum.

¹³ Council of Europe. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice. 2011. p. 2. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf

¹⁴ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk. 299-302.

d) Otsuse kättetoimetamine

36. HMS § 61 lõige 1 sätestab, et haldusakti kehtima hakkamine sõltub selle kättetoimetamisest ning AMVS § 27 kohaselt hakkab alaealiste komisjoni otsus kehtima vaidlustamistähtaja möödumisele järgnevast päevast. AMVS § 24 lõige 4 nõuab alaealiste komisjoni otsuse kättetoimetamist lapsele allkirja vastu kätteandmisega.

37. Avaldaja väitel sai ta enda suhtes tehtud haldusaktist teada päev enne Turvakeskusesse paigutamist. Minule saadetud kirjas viitade avaldaja asjas 01.08.2014 toiminud ümarlaua protokollile ja väidate, et avaldaja pidi enda suhtes tehtud otsusest teadma ümarlaua toimumise päeval, kuna tema Turvakeskusesse viimisest oli kohtumisel protokollil järgi juttu ja protokollil on lapse allkiri.

38. Olles põhjalikult Teie saadetud materjalidega tutvunud, pööran Teie tähelepanu asjaolule, et lapse allkiri on küll tõepoolest protokollil olemas, kuid selle juures ei ole kuupäevaks mitte 01.08.2014, vaid 28.10.2014, mil avaldaja asus juba Turvakeskuses. Samuti nähtub ümarlaua protokollist, et avaldaja ei viibinud ümarlaul. Seega puuduvad tõendid, mis lubaks ümber lükata avaldaja väite, et ta sai otsusest teada vahetult enne Turvakeskusesse paigutamist. Samuti, nagu järgnevast nähtub, ei oleks saanud ümarlaul otsusest teada saamist lugeda alaealiste komisjoni otsuse korrektseks kättetoimetamiseks HMSi ja AMVSi mõttes.

39. Haldusmenetluses sõltub haldusakti teatavastegemisest üldjuhul selle kehtima hakkamine akti adressaadi jaoks (HMS § 61 lg 1). Seetõttu mõjutab teatavastegemine vahetult ka akti vaidlustamistähtaja kulgema hakkamist.¹⁵ Antud juhul pidanuks alaealiste komisjoni otsus avaldaja jaoks kehtima hakkama seega samal päeval, kui ta selle allkirja vastu kätte sai. Antud juhul on aga tõendamata, et avaldajale otsus allkirja vastu üldse kätte toimetati. Avaldaja märgib avalduses, et ta sai Turvakeskusesse suunamisest teada 13. või 14. augustil. Asjaolusid arvestades tekib siinkohal küsimus, kas avaldaja sai aktist teada saades aru, milline on akti vaidlustamistähtaeg ning kas ta pidi teadma, et tema jaoks hakkab tähtaeg kulgema kättesaamise päeval, mitte akti andmise päeval, ning ei olnud seega veel möödunud. Kuna avaldaja teavitamine tema õigustest ja kohustustest ei ole tõendatud, siis on see avaldaja vanust ja teadmisi arvestades kaheldav.

40. Kuna otsuse korrektne kättetoimetamine on tõendamata, millest sõltub vaidlustamistähtaja kulgemine ja otsuse jõustumine (AMVS § 27), ei saa kindlalt öelda, kas otsus oli avaldaja Turvakeskusesse suunamise päevaks kehtima hakanud või mitte.

41. Riigikohus on haldusakti teatavastegemise vorminõude rikkumise kohta (küll täiskasvanud menetlusosalistega seondvalt) öelnud, et see ei pruugi haldusakti kehtima hakkamist ja seega kaebetähtaja kulgema hakkamist välistada.¹⁶ Kui isikule ei ole haldusakti teatavaks tehtud, võib isikule muul viisil olla üheselt selgunud, et on olemas teda puudutav haldusakt. Kui isikul on alus arvata, et haldusakt võib tema õigusi rikkuda ja ta soovib seda kohtus vaidlustada, siis peab isik mõistliku aja jooksul astuma ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks. Kui ta on mõistliku aja jooksul astunud vajalikke samme akti saamiseks, võib see osutada mõjuvaks põhjuseks kohtusse pöördumise tähtaja ennistamisel.¹⁷ Analoogete kohtulahendeid alaealistega seoses võimalik tuua ei ole.

¹⁵ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk. 404.

¹⁶ RKHKo 19.12.2007, 3-3-1-75-07, p. 17

¹⁷ RKHKo 09.05.2007, 3-3-1-23-07, p. 10.

42. Nagu eelnevalt viidatud, sätestab PS §-s 14 üldise õiguse korraldusele ja menetlusele, mis mh tähendab ka täidesaatva võimu (sh kohaliku omavalitsuse) kohustust põhiõigusi tagada.¹⁸ Haldusmenetluse üldpõhimõtetest on teada, et menetlus tuleb läbi viia seaduse alusel (HMS § 3 lg 1), eesmärgipäraselt ja efektiivselt (§ 5 lg 2), viivitusteta (§ 5 lg 4). Ka Euroopa Komisjoni juhtnõuadest tuleneb, et alaealisega seotud menetlus tuleb läbi viia kooskõlas seadusega võimalikult kiiresti, et tagada menetluses lapse parimat huvi.¹⁹ Antud juhul on määrava tähtsusega menetluse subjekti alaealisus, mis nõuab haldusorganilt erilist hoolsust ja teistsugust lähenemist kui täiskasvanute puhul. Avaldaja võinuks ja pidanuks enda Turvakodusse suunamisest teada saada oluliselt varem, kui ta enda väitel sai ning haldusorgan oleks pidanud veenduma, et avaldaja mõistis, et tal on kehtiv edasikaebamise võimalus.

43. Toetudes HMS §-le 61 lõige 1 ja AMVS § 24 lõikele 4 teen Teile soovitus toimetada alaealiste komisjoni otsused adressaatidele kätte allkirja vastu kätteandmisega. Arvestades menetlussubjektide alaealisust alaealiste komisjoni menetlustes, oleks mõistlik ja lapse parimates huvides ka haldusakti kättetoimetamisel veenduda, et ta otsuse sisust aru saab.

III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

44. Õiguskantsleri seaduse § 35¹ lõike 1 kohaselt lõpeb õiguskantsleri menetlus õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

45. Asun seisukohale, et Põhja-Tallinna alaealiste komisjoni tegevus avaldaja asja menetlemisel ei olnud täielikult õiguspärane ja hea halduse tavaga kooskõlas. Seetõttu teen Teile järgmised soovitused:

1. nõuetekohaselt protokollida alaealiste komisjoni istungeid;
2. arusaadaval viisil tutvustada alaealisele ja tema esindajale nende õiguseid ja kohustusi ja see nõuetekohaselt dokumenteerida;
3. dokumentatsioon nõuetekohaselt säilitada;
4. järgida otsuste formuleerimisel põhjendamiskohustust tuues ammendavalt välja otsuse faktilise ja õigusliku aluse;
5. teha komisjoni otsused adressaadile teatavaks allkirja vastu kätte toimetades.

¹⁸ Truuväli, E.-J., Aaviksoo, B. jt, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Juura 2008. Lk. 157: „2.3. [...] Tagamine kitsamas tähenduses tähendab põhiõigustega seotust, sest see, kes on kohustatud õigust tagama, on eelkõige selle õigusega seotud. Tagamine laiemas tähenduses nõuab lisaks seotusele aktiivset tegevust; selles tähenduses garanteerib § 14 üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.“

¹⁹ Council of Europe. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

2011. p. 50. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf.

Ootan Teie vastust minu soovitude täitmise kohta hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest alates.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Maria Tammesalu 693 8448
Maria.Tammesalu@oiguskantsler.ee