



Teie 19.02.2007 nr 8-4/3440

Minister Tõnis Lukas
Haridus- ja teadusministeerium
Munga 18
50088 TARTU

Õiguskantsler 10.04.2007 nr 7-7/070159/00701551

Soovitus õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks Halduslepingute sõlmimine

Lugupeetud härra minister

Tänan Teid 19. veebruaril 2007.a. edastatud põhjaliku selgituse eest seoses Haridus- ja teadusministeeriumi poolt riigieelarveliste eraldiste kasutamiseks sõlmitavate lepingutega.

Alustasin omal initsiatiivil menetluse, kui ajaleht „Eesti Päevaleht” avaldas 1. veebruaril 2007.a. kirjutise pealkirjaga „Reps nõuab trahviga ähvardades haridusministeeriumi ülistamist”. Artiklis väideti, et haridus- ja teadusministeeriumi poolt on koostatud tüüpleping, mida kasutatakse sõlmimiseks ministeeriumi ja kohalike omavalitsuste vahel riigieelarvest lasteaedade ja koolide ehitamiseks või remondiks eraldatavate toetuste kasutamisel. Tüüplepingu kohaselt kohustatakse kohalikke omavalitsusi nimetama ministeeriumi lepingu eesmärgis kirjeldatud tegevuse toetajana ning vastava kohustuse mittetäitmisel on kohalik omavalitsus kohustatud tasuma leppetrahvi kuni 5% ulatuses ministeeriumi poolt üle kantud toetuse summast.

Artiklis avaldatu alusel pöördusin Teie poole 8. veebruaril 2007.a. teabenõudega selgituste saamiseks. Teie 19. veebruari 2007.a. vastusele lisatud tüüplepingu punktis 3.1.11. on toetust saavale isikule (kelleks võib olla kohalik omavalitsus ning keda tüüplepingu tekstis tähistatakse terminiga „ühing”) ette nähtud järgmine kohustus:

„3.1.11. nimetada ministeeriumi lepingu eesmärgis kirjeldatud tegevuse toetajana kõigis vastavates trükistes, reklaamides (pressiteated, raamatud, trüki-, tele- ja raadioreklaam jne) ja avalikel esinemistel. Võimaluse korral kohustub ühing kasutama trükistes ka ministeeriumi logo, kooskõlastades selle eelnevalt kirjalikult ministeeriumi teabekorralduse osakonna juhatajaga (tel 7350 154)”.

Nimetatud kohustuse täitmata jätmise korral on toetuse saaja kohustatud kooskõlas lepingu punktidega 5.1. ja 5.1.3. maksma ministeeriumile leppetrahvi kuni viie (5) protsendi ulatuses ministeeriumi poolt ülekantud toetuselt.

Arvestades eeltoodut, esitan Teile esmalt asjassepuutuvad õigusnormid (I). Seejärel formuleerin antud kaasuse põhiküsimuse (II) ning analüüsin põhiküsimusega seonduvat (III). Samuti selgitan

Õiguskantsleri Kantselei

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

Teile oma seisukohti Teie vastuses tõstatatud lisaküsimustega seoses (IV). Kirja viimases osas esitan Teile soovitusel õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks (V).

I Asjassepuutuvad normid

1. Põhiseaduse § 115 kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.
 2. 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 1 näeb ette, et nimetatud seaduse kulude artiklite 450 ja 452 all määratud eraldiste kasutamiseks sõlmitakse riigieelarvelise eraldise kasutamise leping vastava põhiseadusliku institutsiooni, ministeeriumi või Riigikantselei ning eraldist saava juriidilise isiku vahel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.
 3. Kooskõlas 2007.a. riigieelarve seaduse §-ga 13 lg 4 märgitakse lepingus muuhulgas lepingu objekt ehk tegevused või projekt koos eesmärkidega ja lepingupoolte ühised huvid, lepingupoolte õigused, kohustused ja vastutus, lepingu täitmisel tekkivate vaidluste lahendamise kord, lepingu täitmise aruannete esitamise kord, sealhulgas teabe mitteesitamisega või eksitava teabe esitamisega seotud sanktsioonid ning muud andmed ja tingimused, kui need on olulised lepingu täitmise kvaliteedi ja eraldise kasutamise sihipärasuse tagamiseks ning avalike huvide realiseerimiseks.
 4. Vastavalt 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 5 on riigieelarvelisest eraldisest väljamaksete tegemise alusdokumendiks leping. Lepingu sõlminud ministeeriumil on õigus kontrollida eraldise saanud isiku esitatud aruannete õigsust, eraldise saamise aluseks olevate asjaolude paikapidavust ning eraldise kasutamise sihipärasust ja mõjusust. Kooskõlas §-ga 13 lg 7 on lepingu sõlminud ministeeriumil õigus nõuda lepingu rikkumise korral eraldise saanud isikult leppetrahvi või talle eraldatud vahendite tagastamist.
 5. Sõlmitud leping avalikustatakse 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 9 alusel kooskõlas avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punktiga 32 ministeeriumi või Riigikantselei veebilehel viie tööpäeva jooksul lepingu sõlmimisest arvates.
 6. Vabariigi Valitsusel on 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 13 kohaselt õigus kehtestada riigieelarvelise eraldise kasutamise ja lepingu sõlmimise kohta täiendavaid tingimusi.
 7. Haldusmenetluse seaduse § 97 lg 2 kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepinguid ainult oma pädevuse piires. Haldusmenetluse seaduse nimetatud säte on kooskõlas Põhiseaduse §-ga 3, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.
- Eelpool märgitud õigusnormidest tuleneb, et halduslepingute sõlmimisel ei ole haldusorganil sellist lepinguvabadust nagu on eraõiguslikel isikutel omavaheliste eraõiguslike lepingute sõlmimisel. Riigieelarvelise eraldise kasutamiseks sõlmitav leping peab olema kooskõlas 2007.a. riigieelarve seaduse vastavate sätete mõtte ja sisuga.
8. Lepinguliste leppetrahvide sätestamisel tuleb ühtlasi arvestada Võlaõigusseaduse § 162, mille kohaselt võib kohus tasumisele kuuluvat leppetrahvi vähendada, kui tasumisele kuuluv leppetrahv on ebamõistlikult suur, arvestades kohustatud isiku kohustuse täitmise ulatust, teise lepingupoolte õigustatud huvi ning lepingupoolte majanduslikku seisundit. Seega tuleb lepingutes

leppetrahvide nõude ette nägemisel arvestada ka seda, milline oleks võimaliku kohtuvaidluse korral leppetrahvi väljamõistmise tõenäosus kohtu poolt.

9. Lisaks eeltoodule sätestab HMS § 7 haldusmenetluse avalikkuse põhimõtte. HMS § 7 lg 2 kohaselt hoolitseb haldusorgan haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidisvormide täitmise juhendid, blanketid jms) väljapaneku eest oma asukohas ja avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas. Kuigi Avaliku teave seadus ei kohusta ministeeriume otseselt avaldama oma veebilehel tüüplepingute tekste, sätestab AvTS § 28 lg 1 p 4, et avaldada tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendid.

II Põhiküsimus

10. Minule saadetud vastuses olete Te selgitanud, et tüüplepingus kohalikule omavalitsusele ette nähtud kohustus nimetada riiki eraldislepingute alusel läbiviidatavate tegevuste toetajana, tuleneb senisest halduspraktikast ning on vajalik avalike huvide realiseerimiseks. Eeltoodu tõttu on Teie arvates põhjendatud ka ministeeriumi õigus nõuda kohustuse rikkumisel leppetrahvi, kuna leppetrahv on vajalik kõrvalkohustuse täitmise tagamiseks.

11. Eelnevast tulenevalt on antud menetluses põhiküsimuseks, kas eraldise saajale teavitamiskohustuse ning leppetrahvi tasumise kohustuse lisamine riigieelarvelise eraldise saamisel sõlmitavasse lepingusse on seaduslik ja põhjendatud.

12. Teie vastuses 19. veebruarist 2007.a. on ühtlasi analüüsitud tüüplepingute kasutamise seaduslikkust tervikuna ning samuti olete esitanud omapoolsed seisukohad seoses andmete avaldamisega ajakirjanduses. Täiendavalt analüüsin oma kirjas ka neid küsimusi.

III Eraldise saaja teavitamiskohustus ning leppetrahvi tasumise kohustus

13. Haridus- ja teadusministeeriumi poolt koostatud lepingu tüüpvormi kohaselt on eraldise saajal kohustus teavitada avalikkust ministeeriumist kui toetuse eraldajast ning vastava kohustuse rikkumisel tuleb tasuda leppetrahvi.

14. Oma vastuses teabenõudele olete Te põhjendanud, et säärase teavitamiskohustuse kehtestamise põhjuseks on soov tagada avaliku huvi realiseerimine, kuna väidetavalt on toetuse saanud kohalikud omavalitsused tihti jätnud avalikkust teavitamata asjaolust, et toetuse üheks andjaks on olnud riik.

15. Õiguslike alustena olete siinkohal viidanud 2007.a. riigieelarve seaduse §-le 13 lg 4, mis kohustab riigieelarvelise eraldise saamisel sõlmitavasse lepingusse märkima muuhulgas lepingupoolte õigused, kohustused ja vastutuse. Samuti olete viidanud 2007.a. riigieelarve seaduse §-le 13 lg 7, mille kohaselt on ministeeriumil õigus nõuda lepingu rikkumise korral eraldise saanud isikult leppetrahvi või talle eraldatud vahendite tagastamist.

16. Kuna 2007.a. riigieelarve seadus ei näe otsesõnu ette eraldise saaja kohustust teavitada avalikkust eraldise saamisest läbi vastava ministeeriumi, olete Te siinkohal viidanud analoogiana

rahandusministri 14. juuli 2005.a. määrusele nr 53¹ „Struktuuritoetustest rahastatud objektide tähistamise ning Euroopa Liidu osalusele viitamise tingimused ja kord” ning Vabariigi Valitsuse 9. novembri 2006.a. määrusele nr 233² „Hasartmängumaksust regionaalsete investeringutoetuste andmise programmi vahenditest toetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kord”, milles on ette nähtud toetuse saaja kohustus informeerida avalikkust toetuse allikast.

Eeltoodule tuginedes olete leidnud, et teavitamiskohustuse kehtestamine ning selle leppetrahviga tagamine on põhjendatud ja seaduslik.

17. Pean vajalikuks selgitada, et 2007.a. riigieelarve seadus ei näe ministeeriumile ette õigust lisada riigieelarvelise eraldise kasutamiseks sõlmitavasse lepingusse täiendavaid kohustusi, mis ei seonu otseselt eraldise kasutamise eesmärgiga. 2007.a. riigieelarve seadus ei sätesta, et ministeeriumil või mõnel muul riigieelarvelist eraldist jagaval riigiasutusel oleks õigus nõuda eraldise saajalt avalikkuse teavitamist nimelt ministeeriumist või vastavast riigiasutusest kui eraldise andjast. Seega puudub otsene õiguslik alus vastava kohustuse lisamiseks halduslepingusse. Märgin, et käesoleva soovitus koostamise ajaks ei ole Vabariigi Valitsus 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 13 alusel veel kehtestanud riigieelarvelise eraldise kasutamise ja lepingu sõlmimise täiendavaid tingimusi.

Kuna puudub alus vastava kohustuse lisamiseks lepingusse, puudub ka õiguslik alus sanktsioneerida kohustuse täitmata jätmist leppetrahviga.

18. Teie poolt viidatud rahandusministri 14. juuli 2005.a. määrus nr 53 ning Vabariigi Valitsuse 9. novembri 2006.a. määrus nr 233 ei ole antud juhul kohaldatavad õigusliku alusena nõo analoogia alusel.

19. HMS §-le 97 lg 2 võib haldusorgan sõlmida halduslepinguid ainult oma pädevuse piires. Halduslepingu sisu suhtes kehtivad samad piirangud, mis haldusakti sisu suhtes. Igasugune avaliku halduse egiidi all ettevõtetu peab Põhiseaduse § 3 valguses omama konkreetset sidet selliseks tegevuseks volitusi andva normiga³.

20. Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks volituse. Seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peavad kõik haldusorganite poolt antud haldusaktid olema kooskõlas Põhiseaduse ja seadustega⁴. Analoogiline õigusnorm ei ole delegatsiooninormina viitamiseks sobiv⁵.

21. Hasartmängumaksu seaduse ning perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse alusel eraldatavate toetuste jagamise eesmärk erineb mõnevõrra riigieelarveliste eraldiste jagamise eesmärgist. Põhiseaduse § 115 kohaselt kajastab riigieelarve riigi kõiki tulusid ja kulusid ning seda sõltumata sellest, millise konkreetse riigiorgani kaudu riigieelarvelisi vahendeid kasutatakse. Erinevate seaduste alusel riiklike eraldiste jaotamise puhul eksisteerib teatavates aspektides tõepoolest analoogia, kuid sellele vaatamata peaksid riigieelarveliste vahendite jagamise korraga seonduvad küsimused jääma pädeva seadusandja lahendada. Seadusandja pädevuses on otsustada,

¹ RTL 2005, 83, 1226

² RT I 2006, 51, 380

³ M. Hirvoja „Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned”, Juridica VII 1999, lk 323-334.

⁴ RKHKo 31.10.2000 nr 3-3-1-41-00

⁵ RKPJKo 12.05.2000 nr 3-4-1-5-00

kas riigieelarvelise eraldise andmisel võib kohustada eraldise saajat avalikkust millestki teavitama ning kui, siis millisel viisil.

22. Olete oma vastuses viidanud tüüplepingutes toodud regulatsiooni kehtestamise põhjusena vajadusele kaitsta avalikke huve. Samas ei nähtu Teie selgitusest, milles seisneb konkreetne kaitsmist vajav avalik huvi.

23. Tüüplepingutes sisalduv teavitamiskohustus ning selle tagamiseks ette nähtud leppetrahvi tasumise kohustus piirab märkimisväärselt toetuse saaja õigusi. Haldusorgani poolt kohaldatavate piirangute puhul tuleb lisaks seaduslike aluste olemasolule ka kontrollida, kas piirang on proportsionaalne ehk kas abinõu on sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks⁶.

24. Teavitamiskohustuse ja leppetrahvi sätestamise eesmärgiks on Teie selgituste kohaselt vajadus teavitada avalikkust asjaolust, et eraldis on tulnud riigilt, riigieelarvelistest vahenditest. Samas näeb 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg 9 ette, et eraldise suhtes sõlmitud leping tuleb avalikustada kooskõlas AvTS § 28 lõike 1 punktiga 32 vastava ministeeriumi või Riigikantselei veebilehel viie tööpäeva jooksul lepingu sõlmimisest arvates.

Seega on avalikkuse teavitamise eesmärk seaduse kohaselt saavutatud lepingu avalikustamisega, mis peaks olema piisav ja proportsionaalne vahend. Kui eesmärki on võimalik saavutada teiste, isikute õigusi vähem piiravate ning seejuures õiguslikku alust omavate vahendite kasutamise teel, ei ole leppetrahvi kasutamine eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ega põhjendatud.

25. Samuti tuleb siinkohal arvestada, et leppetrahvi nõudmise õigus võib sõltuvalt asjaoludest jääda ka deklaratiivseks. Võlaõigusseaduse § 162 kohaselt võib kohus tasumisele kuuluvat leppetrahvi seaduses sätestatud alustel vähendada. Seega isegi juhul, kui lepingutes on sees leppetrahvi tasumise kohustus, tuleks võimaliku vaidluse korral Haridus- ja teadusministeeriumil põhjendada ja tõendada, milles seisneb riigi õigustatud huvi leppetrahvi nõudmiseks olukorras, kus eraldise saamiseks sõlmitud leping ning kogu riigieelarve tervikuna on avalikustatud.

IV Asjaga seonduvad täiendavad küsimused

Tüüpvormide kasutamine eraldislepingute sõlmimisel

26. Teie 19. veebruari 2007.a. vastuses on leitud, et ministeerium ei näe muud mõistlikku ning otstarbekat alternatiivi arvukate eraldislepingute sõlmimiseks, kui seda on lepingute standardvormide kasutamine. Arvestades Teie vastuses toodud põhjendusi, olen seisukohal, et olukorras, kus Haridus- ja teadusministeeriumil tuleb riigieelarveliste toetuste eraldamisel sõlmida aastas üle 2000 lepingu, on tüüplepingute kasutamine igati mõistlik ja põhjendatud. Antud menetluses ei ole ma tõstatanud küsimust tüüplepingute kasutamise seaduslikkusest tervikuna, vaid menetluse alustamise põhjuseks on üks tüüplepingus sisalduv kohustus, mille täitmine on tagatud leppetrahviga.

27. AvTS § 28 lg 1 ei näe otseselt ette, et ministeerium oleks kohustatud avalikustama oma veebilehel tüüplepingute tekstid. Samas sätestab AvTS § 28 lg 1 p 4, et avaldada tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendid. Kuna riigieelarvelise toetuse saamisel tuleb 2007.a. riigieelarve seaduse § 13 lg

⁶ RKHKo 28.04.2004 nr 3-3-1-69-03

5 kohaselt leping sõlmida, oleks antud juhul mõistlik kaaluda eelpool viidatud avaliku teabe seaduse sätte ning sama seaduse § 28 lg 1 p 32 alusel tüüplepingu teksti avaldamist Haridus- ja teadusministeeriumi veebilehel.

Teie endi selgituste kohaselt on antud tüüpvorm aluseks paljude lepingute sõlmimisele vaatamata sellele, et läbirääkimiste tulemusena võivad osadesse lepingutesse lisanduda erisätted või mõnede sätete sõnastus võib muutuda. Hea halduse põhimõtetega oleks kooskõlas olukord, kus kohalik omavalitsus saaks juba enne taotluse eraldamiseks lepingu sõlmimist teada, millistest aluspõhimõtetest lähtuvalt on leping koostatud ning millised kohustused peab kohalik omavalitsus olema võimeline täitma juhul, kui ta lepingu sõlmib.

Teie vastusest ei nähtu, et eraldise saajal oleks võimalik täielikult keelduda lepingu sõlmimisest Haridus- ja teadusministeeriumi koostatud tüüpvormi alusel ning esitada omapoolne lepingu projekt. Seega on tegemist ühe dokumendi vormiga, mida eraldise kasutamisel tihti kasutatakse ning mille avalikustamine veebilehel oleks mõistlik.

28. HMS § 7 sätestab haldusmenetluse avalikkuse põhimõtte. HMS § 7 lg 2 kohaselt hoolitseb haldusorgan haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidisvormide täitmise juhendid, blanketid jms) väljapaneku eest oma asukohas ning avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas.

Ajakirjanduses avaldatud andmed

29. Õiguskantsleri seaduse § 19 lg 3 kohaselt ei tohi isiku avalduse alusel algatatud ning õiguskantsleri menetluses olevas asjas olla jõustunud kohtuotsust ega samaaegselt toimuda kohtumenetlust või kohtueelset kohustuslikku kaebemenetlust. Kooskõlas õiguskantsleri seaduse §-ga 34 lg 2 võib õiguskantsler jätta esitatud avalduse läbi vaatamata, kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus.

Kuigi antud asjas alustas õiguskantsler menetluse omal algatusel, ei ole õiguskantsleri pädevuses hinnata, kas ajakirjanduses avaldati õigeid või ebatäpseid andmeid. Haridus- ja teadusministeerium on antud küsimuses pöördunud oma õiguste kaitseks Pressinõukogu poole, kes on kaebuse menetluse võtnud (menetlus nr 161) ning asjas tauniva otsuse teinud, mistõttu ei pea ma õigeaks avaldada omapoolseid seisukohti või hinnanguid selle kohta, kas või millisel määral olid ajalehes „Eesti Päevaleht” 1. veebruaril 2007.a. artiklis „Reps nõuab trahviga ähvardades haridusministeeriumi ülistamist” avaldatud andmed ebatäpsed või eksitavad.

30. Ajakirjanduses avaldatu oli üksnes menetluse alustamise põhjuseks ning minu poolt antud sisulised hinnangud tuginevad käesoleva menetluse raames Teie poolt esitatud andmetel ning selgitustel.

V Soovitus õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks

31. HMS § 97 lg 2 kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepinguid ainult oma pädevuse piires. Halduslepingute sõlmimisel ei ole haldusorganil sellist lepinguvabadust nagu on eraõiguslikel isikutel omavaheliste eraõiguslike lepingute sõlmimisel.

Kuni puudub selgesõnaline õiguslik alus nõuda kohalikult omavalitsuselt kui riigieelarvelise eraldise saajalt avalikkuse teavitamist ministeeriumist kui mõne projekti toetajast, ei ole seesuguse

nõude lisamine halduslepingusse seaduslik. Samuti puudub õiguslik alus tagada vastava kohustuse täitmist leppetrahviga.

32. Leian, et kehtiva 2007.a. riigieelarve seaduse alusel võib lepingusse lisada neid kohustusi, mis seonduvad otseselt toetatud tegevuste või projektiga ning on suunatud selgelt rahaliste vahendite otstarbeka kasutamise tagamisele. Täiendavate ja seadusest mittetulenevate kõrvalkohustuste lisamata jätmine ei muuda ebareaalseks ministeeriumi seaduslikke võimalusi korraldada ja kontrollida riigieelarveliste vahendite tegelikku kasutamist.

Lähtudes eeltoodust soovitan Teil kaaluda lepingute tüüpvormide muutmist selliselt, et need vastaksid 2007.a. riigieelarve seadusele ja selle alusel vastu võetud täiendavatele õigusaktidele.

33. Tüüplepingute kasutamine lepingute suure arvu puhul on mõistlik ja põhjendatud, kuid ma soovitan Teil kaaluda tüüpvormide tekstide avaldamist ministeeriumi veebilehel.

Palun mind teavitada hiljemalt 15. aprilliks 2007.a., milliseid lahendusi olete kaalunud ja tarvitusele võtnud hea haldustava ja õiguspärasuse tagamiseks.

Austusega

Allar Jõks