



Õiguskantsler

Raini Jõks
Direktor
Tartu Vangla
tartu.vangla@just.ee

Teie nr

Meie 11.02.2016 nr 7-4/150383/1600656

Seisukoht ja soovitus Ametikoha täitmise konkursi luhtumine

Austatud direktor

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, et kontrollida, kas avalik konkurss Tartu Vangla Viljandis asuva kriminaalhooldusametniku ametikoha täitmiseks viidi tema suhtes läbi õiguspäraselt.¹ Konkursi, mille ainus kandidaat oli avaldaja, tulemusena leiti, et ta ei ole sobiv kandidaat.

Leian, et Tartu Vangla tegevus konkursi luhtumiseks tunnistamisel, sellest nõuetekohaselt kandidaadi teavitamata jätmisel ja tema vastuväidete lahendamisel ei olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga.

Vastavalt [avaliku teenistuse seaduse](#) § 19 lg 1 punktile 2 loetakse konkurss luhtunuks mh siis, kui loobutakse ametikohale asumise ettepaneku tegemisest põhjusel, et kandidaat ei vasta teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.² ATS § 19 lg 2 järgi tuleb konkursi luhtumine otsustada kirjalikult. Konkreetse kandidaadi valituks mitteosutumine on haldusakt. ATS § 20 järgi tuleb valituks mitteosutunud kandidaati teavitada konkursi lõpptulemustest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. Praegusel juhul langesid kokku haldusakti kättetoimetamine ja konkursi lõpptulemustest teavitamine. Kumbagi ei tehtud, mistõttu oli Tartu Vangla tegevus vastuolus ATS §-de 19 ja 20 nõuetega.

Ametikoha täitmise konkursi käigus ja selle lõppedes koostatakse erinevaid õigusdokumente. Kui kandidaate on mitu ning osa neist langeb konkursi esimestes voorudes välja, siis üldjuhul vormistatakse selline otsustus protokollina. Kuna sellel on negatiivne õiguslik mõju välja langenud kandidaadile, tuleb talle vormistada ja saata sellekohane haldusakt. Teisisõnu lõpeb ametikoha täitmise konkurss kandidaadi jaoks kas otsustusega heaks kiita ja ametisse nimetada või otsustusega heaks mitte kiita ja teha sellekohane haldusakt. Viimase kättetoimetamise hetkest hakkavad kulgema kaebetähtajad.³ Konkursi kontekstis ei pea haldusakt olema igakordselt sarnane tavapärase põhjaliku haldusaktiga [haldusmenetluse seaduse](#) kohaselt, vaid põhjenduste

¹ Õiguskantsleri 07.04.2015 kiri nr 7-4/150383/1501500; vastasite 11.05.2015 kirjaga 2-2/11-2.

² VangS § 113¹ lg 1: vanglaametnik peab vastama vanglaametniku teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud hariduse, töökogemuse ja kehalise ettevalmistuse nõuetele ning isiku teadmiste, oskuste ja isiksuseomadustele kehtestatud nõuetele.

³ Vt [haldusmenetluse seaduse](#) § 61 lg 1.

maht sõltub konkreetsest konkursist. Kuna üldjuhul on ametikohale kandideerijaid rohkem kui üks, küündides mõnikord mitmekümneni, siis ei ole ATS-ga loodud üldist kohustust esitada pikk põhjendus igale konkursil osalenud kandidaadile. See võiks osutada asutuse jaoks ülemäära koormavaks. Lahenduseks võib olla põgusate põhjenduste esitamine haldusaktis, viide konkursikomisjoni protokollile osale ja selle lisamine haldusakti juurde. Kui kandidaat soovib teada saada põhjalikumaid selgitusi ja põhjendusi, saab ta konkursi korraldust reguleeriva Vabariigi Valitsuse määruse alusel neid küsida.⁴ ATS ja HMS mõtteks see, et põhjendused tuleb esitada mahus ja viisil, mille pinnalt mõistab lugeja otsuse sisulist õiguspärasust (arvestades muidugi andmekaitse jm olulisi nõudeid). Konkursi korraldamise protsess (menetlustoimingud) ja selle tulemus (otsus) on vaidemenetluses ja kohtulikult kontrollitavad. Vaide- ja kaebõiguse kasutamise eelduseks on kandidaadi teavitamine ning talle piisava, vajaliku ja asjakohase teabe andmine.

Peale konkursi lõppu tuleb kõiki kandidaate lisaks teavitada konkursi tulemustest. Sellel hetkel ei saa enam rääkida varasemates voorudes välja langenud kandidaatide õiguste riivist, vaid haldusorganil ongi üksnes teavitamisülesanne. Praegusel juhul langesid samale ajale konkursi lõpp ja selle tulemustest teavitamine.

Eeltoodud üldist käsitlust tuleb siiski kohaldada konkreetse juhtumi konteksti arvestades. Juhul kui konkursil osalejaid on vaid 1 või 2, siis peaks olema üldpõhimõtteks hoopis see, et asutus kaalub põhjenduste tavapäraselt põhjalikumat esitamist.⁵

Leidsite oma 11.05.2015 vastuses, et kandidaadi mittevalimine ametikohale nimetamiseks ei muuda ega lõpeta tema õigusi, tal ei ole tekkinud õigusi, mida ametiasutuse valik saaks ümber kujundada või muuta. Seetõttu ei ole isikule tema teenistusse võtmisest teada antav otsus haldusakt. Sellise käsitlusega ei saa nõustuda.

Haldusmenetluse seadust kohaldatakse avaliku teenistuse haldusaktide andmise puhul, millel on üksikjuhtumil õiguslik mõju isiku õiguste reguleerimisel. Need on näiteks ametikohale nimetamine, ametikohalt vabastamine, konkursitulemuste otsustamine. Viimasel juhul piiratakse inimese Põhiseaduse §-dest 29 ja 30 tulenevat töökoha vaba valiku ehk ametikohale juurdepääsu õigust (potentsiaalne võimalus saada nimetatud soovitud ametikohale). Selle riivamisel peab inimesel olema võimalus kohtulikuks kaitseks.⁶ Konkursimenetlus lõpeb kas otsuse langetamise (sh luhtumise otsustamine), taotluse tagasivõtmisega, taotluse läbivaatamata jätmisega või taotleja surma korral (ATS § 20 ja HMS § 43 lg 1). Otsusel kandidaati heaks mitte kiita (või paljude kandidaatide puhul kiita üks heaks ja jätta teised heaks kiitmata) ja teda ametikohale mitte nimetada on otsene ja vahetu õigust lõpetav mõju. Sellisel otsusel on seega haldusakti mõju.

Kuna praegusel juhul oligi avaldaja konkursi ainuke kandidaat, hindas vangla üksnes tema nõuetele vastavust. Sellest tulenevalt ei olnud konkurss, hindamine ning selle tulemuste vormistamise ja põhjendamisega kaasnev halduskoormus vangla jaoks suur ega ressursimahukas. Vanglal ei oleks olnud antud juhul ülemäära koormav koheselt vormistada nii konkurssi lõpetavat kirjalikku otsust kui esitada piisava ja asjakohase põhjendatud teabe haldusaktis.

⁴ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 [määrus](#) nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“

§ 3. Valiku tegemine ja paremusjärjestuse koostamine

(5) Kandidaadil on õigus saada konkursikuulutuses märgitud kontaktisikult selgitusi ja põhjendusi värbamise ja valiku tegemise ning teda puudutavate otsuste kohta.

⁵ Sarnast mõttekäiku toetab ka ATS [käsiraamat](#), mille kohaselt tuleb selliste otsustuste puhul isikuid teavitada mittevõitluse osutumise faktist ning lisada sellekohane põhjendus.

⁶ RKHKo 03.10.2007, [3-3-1-41-07](#), 10.

Mistahes konkreetse konkursi vajadustele valitud korraldusliku lahenduse puhul peab haldusorgan ise olema teadlik sellest, milline õigusdokumentidest on siseakt, milline konkursi lõpptulemusele suunatud menetlustoiming ja milline konkreetse kandidaadi õigusi lõpetav haldusakt.

Eestis on haldusmenetluse peamiseks ja kandvaks ideeks hea halduse tava/põhimõte/nõue. Seda loetakse Põhiseadusest tulenevaks põhiõiguseks.⁷ Õigus heale haldusele tähendab nii üldist haldusmenetluse kvaliteeti kui ka üksikjuhu kõige sobilikuma ja parema lahenduse leidmist. Hea halduse nõue kohustab otsustavat organit valima konkreetse juhtumi erisusele vastavat tegevust, sh olema hoolikas ja hooliv. Sellest tulenevalt võib põhjenduste esitamise õigust pidada hea halduse nõudest tulenevalt mõnikord konkreetse juhtumi kontekstis haldusorgani kohustuseks ka siis, kui seadus seda sõnaselgelt ei nõua. Praegune juhtum on üheks selliseks. Hea halduse tava on oluline osa õigusriikliku avaliku teenistuse⁸ toimimisel.

Hea halduse põhimõttega ei ole kooskõlas see, et Tartu Vangla suunas avaldaja 29.05.2014 pärast suulist vestlust küsima põhjalikumaid selgitusi Justiitsministeeriumilt (avaldaja 03.06.2014 kiri ministeeriumile), kes omakorda esitas põhjendused suuliselt 06.06.2014 ja kirjalikult alles 07.07.2014. Kogu teave, sh ministeeriumilt saadud taustakontrolli tulemused, pidi vanglal kui otsustaval organil olema sellel hetkel, kui tehti sisuline otsus avaldajat ametikohale mitte nimetada. Hea halduse tava kohustab lisaks valima väärika ja pooli austava suhtlemisviisi.

Tartu Vangla ja Justiitsministeerium eksisid avaldaja pöördumiste määratlemisel, milles ta soovis teada saada põhjendusi tema mittevalituks osutumise kohta ja milles ta esitas oma vastuväited. Peale seda, kui avaldaja sai teada tema suhtes keelduva otsuse tegemisest, küsis ta täiendavat teavet ja esitas oma vastuväited. Seetõttu ei kuulu ärakuulamine ja vastuväidetele vastamine enam konkursi läbiviimise, vaid selle tulemuse vaidlustamise etappi. Samuti ei ole tegemist pelgalt täiendavate selgituste ja põhjenduste küsimisega konkursi korraldamist reguleeriva Vabariigi Valitsuse määruse⁹ alusel - avaldaja väljendas selgelt oma mittenõustumist. Kuna konkursitulemused on vaidlustatavad kaebetähtpäevani, on selle aja jooksul esitatavate vastuväidete näol tegemist vaidega VangS § 1¹ ja HMS § 71 tähenduses.¹⁰ Pöördumise kvalifitseerimine taotluseks, selgituse küsimiseks, selgitustaotluseks, märgukirjaks või vaideks on haldusorgani kohustus.¹¹ Praegusel juhul ei määratlenud Tartu Vangla ega Justiitsministeerium pöördumisi ja vastuväiteid vaidena, ei viinud selle alusel läbi vaidemenetlust¹² ega vormistanud ministeeriumi 07.07.2014 vastust vaideotsusena. Kuna viimane sisaldab vangla keelduva otsustuse õiguslikku ja faktilist alust ning vastuseid avaldaja vastuväidetele, on õiguslikult siiski tegemist puudulikult vormistatud vaideotsusega. Arvestades

⁷ RKPJKo17.02.2003, [3-4-1-1-03](#), p 16.

⁸ Tartu Ringkonnakohtu 10.10.2014 otsus 3-12-1459, p 19.

⁹ Viide 4.

¹⁰ VangS § 1¹ lg 4¹järgi vaatab Justiitsministeerium läbi vangla direktori haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid. Vanglateenistus vaatab läbi muu vanglas töötava isiku haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid.

¹¹ RKHK [3-3-1-32-03](#), p 16: "Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipiist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaidet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb 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."

¹² Teie 11.05.2015 vastuse lk-lt 2 nähtub siiski vaide lahendamise ja vaideotsuse tunnustele vastav tegevus: „Ta on saanud esitada oma vastuväiteid selliselt, et juhul, kui need oleks asjas antud hinnangut mõjutanud, siis oli võimalik esialgne hinnang ümber vaadata.“

ametikohale mitternimetamise mõjusid kandidaadile ja tema elukorraldusele,¹³ on tegemist olulise eksimusega.

Andmata hinnangut avaldaja vastavusele ametikoha nõuetele, nõustun Teie 11.05.2015 selgitustega kandidaadi sobivuse hindamisest ning väärtuste ja huvide kaalumistest. Nende puhul on vangel ulatuslik kaalutlusruum.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Justiitsministeerium (info@just.ee)

Helen Kranich 693 8446
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee

¹³ Tartu Ringkonnakohtu 10.10.2014 otsuse 3-12-1459 p 29: „[---] sõltus vastustaja ametisse nimetamise otsusest kaebaja elatusallikas [---]“.