



Pr Laine Jänes
minister
Kultuuriministeerium
min@kul.ee

Teie
nr
Õiguskantsler 2.02.2010 nr 7-7/092094/1000613

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud proua minister

Tänan Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Kultuuriministeerium toimus 15.01.2010. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas järgib Kultuuriministeerium isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude ja asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et Kultuuriministeerium ei ole mitmetel kontrollitud juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin.

I Faktiliste asjaolude lühikirjeldus

1. Kontrollkäik Kultuuriministeeriumi toimus 15.01.2010 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.
2. Kontrollkäigu raames tutvuti Kultuuriministeeriumi dokumentide loetelu alusel valitud ministeeriumi 2009.aasta asjaajamistoimikutega ja ministeeriumi dokumendiregistriga ning kontrolliti, kas ja kuidas on ministeeriumi isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

II Õiguslik hinnang

3. Enne, kui annan hinnangu Kultuuriministeeriumi tegevusele isikute pöördumistele vastamisel, selgitan järgnevalt isiku pöördumisele vastamise põhimõtteid.

4. Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tuleneb igäühe õigus korraldusele ja menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatöös juhinduma – seaduslikkus, eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma isikusõbralikult kõige laiemas mõttes. Olulisemad hea halduse põhimõtted on koondatud haldusmenetluse seadusesse (edaspidi HMS).

5. Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks PS § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab PS §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. PS § 46 näeb ette igäühe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS). Muu taotluse menetlemist ja sellele vastamist reguleerib HMS. Kuna HMS on üldseadus ning märgukirjale, selgitustaotlusele ja teabenõudele vastamine on olemuslikult haldusmenetlus toimingu sooritamisel, siis kohaldatakse ka neile vastamisel täiendavalt haldusmenetluse seaduses sätestatud niivõrd, kuivõrd neis eriseadustes ei ole sätestatud teisiti (MSVS § 1 lg 2, AvTS § 2 lg 3).

6. Pean oluliseks 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 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 ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

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

8. Seega, kui isik tõstatab oma pöördumises Kultuuriministeeriumi pädevuses olevad küsimused, saab ministeerium ka isiku pöördumisele vastata.

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."

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.

9. Dokumenti ei ole võimalik 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).

10. Hea halduse tava nõuab isikute kirjalike pöördumiste registreerimist. Taoline formaalne nõue ei ole omaette eesmärk, vaid aitab omakorda tagada, et iga pöördumisega ka tegeletakse.

11. AvTS § 12 lg 1 punktist 1 tuleneb nõue, et dokumendiregistris tuleb asutusele saabunud dokumendid ja asutusest väljasaadetud dokumendid registreerida hiljemalt saabumise või väljasaatmise päevale järgneval tööpäeval. Registreerimise nõue on sätestatud ka MSVS §-s 7, mille lõige 1 näeb ette, et riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus või organ registreerib märgukirja, selgitustaotluse ja nende vastuse ning märgukirja või selgitustaotluse saamise ja vastamise viisi hiljemalt märgukirja või selgitustaotluse saamisele või vastuse esitamisele järgneval tööpäeval. MSVS § 7 lõike 2 kohaselt ei pea pöördumist registreerima juhul, kui suulisele pöördumisele antakse vastus suuliselt.

12. Riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusele, organile, ametnikule, töötajale või kollegiaalorgani liikmele on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega pandud kohustus vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul (MSVS § 6). MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevase vastamistähtaja kulgemahakkamine on seotud märgukirja või selgitustaotluse registreerimisega. Üksnes erandjuhul võib pöördumise adressaat pikendada vastamise tähtaega kuni kahe kuuni, kuid sellisel juhul tuleb adressaadil avaldajat vastuse viibimisest ja viibimise põhjustest informeerida (MSVS § 6). Kui isiku pöördumise näol on tegemist teabenõudega, tuleb teabenõue AvTS § 18 kohaselt täita reeglina viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

13. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest avaliku võimu organ 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.

14. Tegelikult tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille kohaselt peaks avalik võim tegutsema mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti. Õigusaktides sätestatud tähtajad on üksnes orientiiriks, kusjuures tähtpäeva (s.o tähtaja lõppu) ei tule ametnikul n-ö ära oodata. Nii võib mõistliku aja jooksul tegutsemise põhimõtte nõuda konkreetsel juhul tegutsemist ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud³.

15. Seega, juhul kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult, kuid jäädes õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse.

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

³ Vt nt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-2-05, p 14; hea halduse tava ja mõistliku aja jooksul tegutsemise seoste kohta ka nt 25.10.2004, nr 3-3-1-47-04, p 18; 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 8; 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 20.

selgesõnaliselt seadusest.⁴ Vastavalt MSVS § 5 lõike 9 punktile 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgesõnaliselt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi vastust.

17. 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.

18. Järgnevalt keskendungi isikute pöördumistele, mille puhul leidsin, et Kultuuriministeerium ei ole järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

2.1. Pöördumiste registreerimine

19. Kontrollimisel tuvastati, et Kultuuriministeerium ei ole mõnedel juhtudel isikute pöördumisi registreerinud. Näiteks saab tuua järgmised pöördumised:

- 1) Eesti Teatriliidu 17.09.2009 pöördumine nr 15/1-20 seoses kõrg- ja erialase professionaalsusega teatritöötajate palgamäärade muutmise;ga;
- 2) SA Eesti Draamateatri 25.09.2009 pöördumine nr 1.1-8/119 seoses Eesti Draamateatrile rahvusteatri staatuse andmise seaduse eelnõu koostamise algatamisega.

20. Leian, et ministeerium on ülaloodud pöördumiste puhul rikkunud AvTS § 12 lg 1 punktis 1 ja MSVS § 7 lõikes 1 sätestatud pöördumiste registreerimiskohustust.

2.2. Pöördumistele mittevastamine

21. Kontrollimisel selgus, et Kultuuriministeerium on jätnud mõnede pöördumistele vastamata. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised märgukirjad:

- 1) Kultuuriühenduse Kirill ja Meffodi 23.02.2009 (registreeritud 26.02.2009 nr 435 ja 22.06.2009 nr 1309) pöördumine seoses vene kultuuriautonoomiaga;
- 2) Eesti Noorsooühenduste Liidu 24.08.2009 pöördumine (registreeritud 26.08.2009 nr 1584) spordiseaduse muutmise seaduse eelnõu ja koostöö tegemise kohta;
- 3) A.T. 25.11.2009 pöördumine (registreeritud 30.11.2009 nr 2073) seoses filmiga Georg.

22. Silmas pidades eelpool vastamiskohustuse kohta märgitud, tuleb Kultuuriministeeriumi tegevust pöördumistele mittevastamisel pidada õigusvastaseks. Nagu eelpool märkisin, ei ole isikul üksnes õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid avaliku võimu organil on kohustus isiku pöördumine lahendada selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

2.3. Pöördumistele suuline vastamine

23. Kontrollimisel ilmnas, et paljudel juhtudel puudus Kultuuriministeeriumi kirjalik vastus isiku kirjalikule pöördumisele. Samas ei tuvastatud, et ministeerium oleks isiku pöördumisele üldse reageerimata jätnud. Ministeeriumi väitel lahendati pöördumised telefonivestluste ja kohtumiste teel. Näiteks saab tuua järgmised märgukirjad:

1) Eesti Vanausuliste Koguduste Liidu pöördumine (registreeritud 17.02.2009 nr 379) vanausuliste kultuuri toetamise projektide hindamise kohta;

⁴ 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.

- 2) Eesti Etendusasutuste Liidu 24.03.2009 pöördumine nr 5 (registreeritud 25.03.2009 nr 643), milles tehakse ettepanek muuta kultuuriministri 10.07.2003 määrust nr 10 „Etendusasutuste loominguliste töötajate ametikohtade loetelu“;
- 3) Eesti Kunstnike Liidu 02.04.2009 pöördumine nr 2/30 (registreeritud 03.04.2009 nr 752) seoses nn protsendikunstiseaduse eelnõu projektiga;
- 4) Eesti Teatriliidu 30.07.2009 pöördumine nr 15/1- 18 (registreeritud 09.07.2009 nr 1399) seoses riigieelarvest rahvuskultuurile toetuste saamisega;
- 5) Eesti Teatriliidu 15.09.2009 pöördumine nr 15/1-19 (registreeritud 18.09.2009 nr 1709) Vene Teatri muredega seondult;
- 6) Eesti Teatriliidu 17.09.2009 pöördumine nr 15/1-20 seoses kõrg- ja erialase professionaalsusega teatritöötajate palgamäärade muutmise;
- 7) Autorite Ühingu 22.09.2009 pöördumine nr 324 (registreeritud 24.09.2009 nr 1737) muusikaliste etenduste probleemide kohta;
- 8) SA Eesti Draamateatri 25.09.2009 pöördumine nr 1.1-8/119, milles tehakse ettepanek algatada Eesti Draamateatrile rahvusteatri staatuse andmise seaduse eelnõu koostamine;
- 9) Eesti Teatriliidu 16.11.2009 pöördumine nr 15/1-31 (registreeritud 20.11.2009 nr 2007) seoses väljateenitud aastate pensionireformiga.

24. 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 mitteamistamisel selgitatakse 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. Seega, tulenevalt MSVS § 5 lõikest 8 saab isiku märgukirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

25. Suuline suhtlus on tõepoolest sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks – seetõttu ei saa seda taunida. Samas tuleb märkida, et on mõistlik anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise kohta ja kirjalikult vastamine annab ka parema ülevaate ministeeriumi tegevusest. Kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

26. Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis võiks ministeerium oma tegevuse korrektsuse huvides kaaluda sagedamini siiski ka isiku pöördumisele kirjalikult vastamist.

2.4. Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

27. Kontrollimisel tuvastati, et mõnede pöördumistele ei vastanud ministeerium õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul.

28. Ilmnes, et mõnede märgukirjade ja selgitustaotluste menetlemisele kulus tunduvalt pikem aeg kui MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevane vastamistähtaeg. Näitena võib siinkohal tuua Pirita Seltside Koostöökoda 19.09.2009 pöördumise, milles käsitleti TOP-i kui Eesti kultuuri- ja spordiloos tähtsa objekti vahetu ümbruse tulevikuperspektiive ning Kultuuriministeerium vastas sellele pöördumisele 15.12.2009 nr 7.11/1722.

29. Selgus, et ühel juhul ei edastanud ministeerium isiku pöördumist MSVS § 5 lõikes 3 sätestatud 5 tööpäeva jooksul. A. L. 24.11.2009 pöördumine usundite kohta (registreeritud 25.11.2009 nr 2024) edastati Siseministeeriumile alles 18.12.2009.

30. Olen seisukohal, et ministeerium ei pidanud ülaltoodud pöördumiste puhul kinni õigusaktides sätestatud tähtaegadest ja seega tuleb ministeeriumi tegevust pidada õigusvastaseks.

III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

31. 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.

32. Tutvunud kontrollkäigul ilmnenud rikkumistega, olen seisukohal, et Kultuuriministeeriumi tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole mitmetel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga. Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada ministeeriumis ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid ministri hinnangul sobivaid meetmeid.

33. Ootan Teie vastust minu soovitusete täitmise kohta võimalusel hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Loodan, et Teie ametkonnal on võimalik edasises tegevuses pöörata senisest enam tähelepanu isikute pöördumistele vastamisele. Tänan veel kord Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu läbiviimisel ning soovin Teile jõudu ja edu.

Lugupidamise ja parimate soovidega

/allkirjastatud digitaalselt/

Madis Ernits
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Kristel Lekko 693 8443, e-post: kristel.lekko@oiguskantsler.ee
Martin Pedosk 693 8436, e-post: martin.pedosk@oiguskantsler.ee
Aare Reenumägi 693 8403, e-post: aare.reenumagi@oiguskantsler.ee