



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Kivimägi
linnapea
Pärnu Linnavalitsus
linnavalitsus@parnu.ee

Teie
nr
Õiguskantsler 23.05.2011 nr 7-8/110502/1102626

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra linnapea

Tänan Teid ja Teie ametnikke koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Pärnu Linnavalitsusse toimus 21.04.2011. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas järgib Pärnu Linnavalitsus isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Ülevaate saamiseks tutvusid minu nõunikud dokumentide loetelu alusel valitud Pärnu Linnavalitsuse 2010. ja 2011. a asjaajamistoimikutega ning dokumendihaldussüsteemiga.

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

Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada linnavalitsuses ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid linnapea hinnangul sobivaid meetmeid. Tuginedes õiguskantsleri seaduse § 35² lõikele 1, palun Teil mulle vastata, kuidas Te soovitusi täitsite, hiljemalt 30 päeva jooksul arvates käesoleva kirja saamisest.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin. Esmalt selgitan lühidalt isiku pöördumisele vastamise põhimõtteid ja seejärel keskendungi isikute pöördumistele, mille puhul leidsin, et linnavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

1. Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele tuleneb juba PS §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.¹ Haldusmenetlus peab olema

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest 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."

õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.² Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimispõhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte³, 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. Isiku pöördumised võib jätta käiguta või loobuda kirjalikust vastusest üksnes seaduses sätestatud juhtudel.

2. PS § 46 sätestab, et igal on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab PS § 46 lause 2 järgi seadus. Sisuliselt tuleneb põhiseaduse sellest sättest igal õigus saada oma pöördumisele vastus.⁴ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS).

Pöördumistele mittevastamine

3. Kontrollimisel selgus, et Pärnu Linnavalitsus on jätnud mõnedele pöördumistele vastamata. Näitena võib siinkohal tuua P. K. pöördumised seoses katusealuse ehitamisega rongi ootajaile (registreeritud 04.10.2010 nr 10-3/8989/2010; 11.11.2010 nr 10-3/8989/2010-1).

4. 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).

5. Silmas pidades eelpool vastamiskohustuse kohta märgitud, tuleb linnavalitsuse 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.

Pöördumistele suuline vastamine

6. Kontrollimisel ilmnes, et paljudel juhtudel puudus Pärnu Linnavalitsuse kirjalik vastus isiku kirjalikule pöördumisele. Samas ei tuvastatud, et linnavalitsus oleks isiku pöördumisele üldse reageerimata jätnud. Linnavalitsuse väitel lahendati pöördumised telefonivestluste ja kohtumiste teel. Näiteks saab tuua järgmised märgukirjad:

- 1) E. K. pöördumine seoses munitsipaaleluruumi soojustusega (registreeritud 04.03.2011 nr 9-3/1983);
- 2) L. T. pöördumine seoses bussiliiklusega (registreeritud 26.05.2010 nr 10-3/5375/2010);

² Vt RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12.

³ 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.

⁴ O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 46, komm 3.

- 3) T. V. (Saviaugu KÜ) pöördumine seoses sõiduteega (registreeritud 13.07.2010 nr 9-3/6731);
- 4) R. K. (Raba-Kirsi piirkonna elanikud) pöördumine seoses ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniga (registreeritud 28.07.2010 nr 10-17/7159/2010);
- 5) P. R. pöördumine seoses sademeveega (registreeritud 03.08.2010 nr 10-4/7264/2010; 23.09.2010 nr 10-4/7264/2010-1);
- 6) M. S. pöördumine seoses vee kogunemisega kinnistule (registreeritud 25.10.2010 nr 15505/61/2010);
- 7) O. S. (KÜ Riia 78) pöördumine seoses ülekäiguraja taastamisega (registreeritud 06.12.2010 nr 10-4/10947/2010);

7. 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 viisil 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.

8. 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 linnavalitsuse tegevusest. Kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

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

Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

10. Kontrollimisel tuvastati, et mõnedele pöördumistele ei ole linnavalitsus vastanud õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul. Näiteks võib tuua järgmised pöördumised:

- 1) I. P. jt 12.05.2010 pöördumine seoses Turu-Rõugu tn piirkonna sademevee probleemiga (registreeritud 18.05.2010 nr 10-17/5088/2010). Linnavalitsus vastas 28.07.2010;
- 2) A. O. jt 25.05.2010 pöördumine seoses Rääma oja alamjooksu üleujutusest tekkiva kahjuga (registreeritud 26.05.2010 nr 10-17/5374/2010). Linnavalitsus vastas 15.07.2010;
- 3) C. R. L. 30.06.2010 pöördumine seoses naiste plaažiga (registreeritud 01.07.2010 nr 10-1/6447/2010). Linnavalitsus vastas 12.05.2011;
- 4) SA Pärnu Haigla 27.08.2010 pöördumine seoses sademevee ärajuhtimise probleemiga (registreeritud 30.08.2010 nr 10-17-7860/2010. Linnavalitsus vastas 08.10.2010;
- 5) P. A. jt 30.08.2010 pöördumine Metsa tn sademevee probleemi lahendamiseks (registreeritud 30.08.2010 nr 10-17/7861). Linnavalitsus vastas 22.10.2010;
- 6) L. M. 04.03.2011 pöördumine seoses veevarustuse tagamisega (registreeritud 04.03.2011 nr 10-17/1941/2011). Linnavalitsus vastas 12.05.2011.

11. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest 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. MSVS §-ga 6 on pandud kohustus vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul ning 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).

12. 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 sätestatud⁵.

13. Seega, juhul kui õigusaktid näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult ning jäädes õigusaktides esitatud tähtaja raamesse.

14. Olen seisukohal, et linnavalitsus ei pidanud ülaltoodud pöördumiste puhul kinni õigusaktides sätestatud tähtaegadest ja seega tuleb linnavalitsuse tegevust pidada õigusvastaseks.

Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine

15. Kontrollimisel selgus, et linnavalitsus ei järgi raieloa taotluste menetlemisel haldusmenetluse reegleid. Näitena võib siinkohal tuua A. P. 18.03.2010 raieloa taotluse pihlaka mahavõtmiseks (registreeritud 18.03.2010 nr 10-11/2600/2010), mille puhul linnavalitsus teatas 05.05.2010 raieloa andmise keeldumisest selgitava kirjaga.

16. Raieloa taotluse puhul on tegemist haldusmenetluses esitatava taotlusega HMS § 14 tähenduses ja loa väljastamise menetlus on haldusmenetlus HMS § 2 mõttes.

17. Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1 – 4 järgi haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seejuures kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata, antakse selle kohta nähtuvalt HMS § 43 lõike 2 esimesele lausele haldusakt. Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 55 lg 2).

18. Seega, haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.⁶ Seetõttu soovitan edaspidiselt linnavalitsusel kaaluda haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv ning teha isikule ka haldusakt korrektselt teatavaks.

19. Samuti on avaliku võimu organ kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Pärnu Linnavolikogu 16.02.2006 määruse nr 6 „Puu raiumiseks lo andmise kord“ § 7 lõike 1 järgi otsustatakse puu raiumiseks loa andmine või selle

⁵ 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.

⁶ Vt RKHKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

andmisest keeldumine hiljemalt ühe kuu jooksul arvates nõuetekohase taotluse esitamisest. Ülaltoodud raieloa taotluse menetlemisel ei peetud aga kinni õigusaktis sätestatud tähtajast.

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

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

Lugupidamise ja parimate soovidega

/allkirjastatud digitaalselt

Indrek Teder