



Õiguskantsler

Peadirektor Kalev Uustalu
Muinsuskaitseamet
info@muinas.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 4.04.2012 nr 7-4/111287/1201503

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks Haldusmenetluse alase teadlikkuse tõstmine

Austatud peadirektor

Minu poole pöördus avaldusega Muhu valla Koguva küla Hansu maaüksuse omanik (edaspidi avaldaja), kes ei olnud rahul Lääne Prefektuuri tegevusega tema kuriteoteate menetlemisel, mille ta esitas seoses tema kinnistul olnud piirdeaia likvideerimisega. Lääne Prefektuur otsustas jätta kriminaalmenetluse alustamata, kuivõrd politsei andmetel oli tegu süüd välistava asjaoluga – Muhu Vallavalitsuse poolt antud haldusakti täitmata jätmisel kohaldatud asendustäitmise elluviimisega. Tutvunud avalduse ning sellele lisatud materjalidega, otsustasin alustada menetluse ka Muhu Vallavalitsuse vastu ning hinnata vallavalitsuse tegevuste õiguspärasust.¹ Pöördusin asjaolude selgitamiseks ka Muinsuskaitseameti poole.

Esmalt soovin Teid tänada põhjalike selgituste esitamise eest. Muinsuskaitseameti vastusega tutvudes avastasin siiski kahjuks ühe olulise eksimuse, mis ajendas mind koostama käesolevat soovitud.

Nimelt on Muinsuskaitseamet seisukohal, et Muinsuskaitseameti Saaremaa vaneminspektori 10.06.2002 kiri on ekslikult pealkirjastatud ettekirjutusena, kuid kiri ise ei vasta sisuliselt ettekirjutuse tunnustele. Niisugune arusaam on ekslik ja vastuolus haldusmenetluse seadusega. **Õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks soovitan Teil seetõttu tõsta asutuses haldusmenetlusala teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse vmt.**

Annan esmalt ülevaate menetluse käigust ja selgitan seejärel enda seisukohta lähemalt.

1. Menetluses tuvastatud asjaolud

1. 1926. a jagas Hansu talu kunagine omanik, kelle alaneja sugulane avaldaja on, talu vendade vahel kaheks. Talu üht osa nimetati Hansu ning teist Pärdi taluks. Ametlikult talu jagamist ei fikseeritud.

¹ ÕKS § 34 lõikest 1 tulenevalt on mul õigus alustada menetlus ka omal algatusel.

2. Eesti NSV Ministrite Nõukogu **01.08.1973** määrusega nr 346 tunnistati Hansu laut kultuurimälestiseks (objekt nr 345).

3. Muinsuskaitseametil on andmeid, mille kohaselt oli hiljemalt **1983. a** vahetanud Hansu talu juurde kuulunud laut pärimise teel omanikku ning kuulus nüüd Pärdi talu omanikule.

4. **1993. a** suri Pärdi talu omanik. Talu uueks omanikuks sai Muhu Vallavalitsus. Pärdi talu juurde kuulus ka Hansu talu laut, mis on allpool toodud Maa-ameti fotol märgitud punaste joontega. Punased jooned tähistavad ühtlasi selle kinnistu piire.



5. **1994** müüs Muhu vald Pärdi talu, sh Hansu talu laudahoone, milles hiljem asus tegutsema Koguva kunstitali. Kunstitali sissepääs käis Hansu talu õue kaudu ning hoone laudauksed asendati maast laeni klaasakendega vaatega Hansu talu siseõuele.

6. **1997** avaldas kunstitali omanik soovi rajada tulevase kunstitali ukseid, mis avanesid senimaani Hansu talu hoovi, külatänava poolsesse otsa.

7. Muinsuskaitseamet oli seisukohal, et niisugune lahendus ei ole Koguvale iseloomulik, ning tegi ettepaneku kunstitali ukse rajamiseks Pärdi talupoolsesse otsaseina, mis tagaks Hansu talu elanikele suurema privaatsuse. Uste asukoht jäi tookord siiski muutmata.

8. Kultuuriministri **27.10.1998** määrusega nr 25 tunnistati Hansu talu laut Pärdi talus kultuurimälestiseks muinsuskaitsealuse alusel.

9. 2002. a ehtas avaldaja kooskõlastatult Muhu Vallavalitsusega piirdeaia, mis asub täielikult Hansu talu maal, 1,20 m kaugusel kunstitalist. Aia ehitamise eesmärk oli tagada seoses ühiskondliku hoone tekkimisega kaduma läinud privaatsust. Avaldaja kinnitusel pidi plank oma funktsiooni täitma seni, kuni kõik Hansu talu hoovi avanevad aknad ja ukсед on kinni müüritud ja sissepääs toimub tänavalt otsaukse kaudu.

10. 10.06.2002 tegi Muinsuskaitseamet avaldajale ettekirjutuse, mille sisu oli järgnev: „Muinsuskaitseaduse § 5, § 24 ja § 44 alusel kohustan [*avaldajat*] koheselt peatama kooskõlastamata ehitustegevuse arhitektuurimälestisel [---] ning taastama eituseelse olukorra.“

11. 27.01.2006 esitas kunstitali omanik taotluse Muinsuskaitseametile teha kunstitalile uus ava külätänava poolsele küljele. Muinsuskaitseamet oli oma **13.02.2006** vastuses taotlusega nõus „tingimusel, et see toimiks normaalse uksena, mille iga siseneja või väljuja enese järel kinni paneb, mitte väravatena, mis kogu päeva jooksul on avatud seisu ja mille taga on omakorda klaasitud uks“. Samuti kohustati taotlejat esitama korrektselt vormistatud projekt ning kasutama projekteerimis- ja restaureerimistöde läbiviimisel muinsuskaitse tegevusluba omavat ettevõtet. Vastav projekt kooskõlastati Muinsuskaitseametis **23.03.2006**.

12. Muinsuskaitseameti kinnitusel samal aastal töö ka teostati – siitpeale pääsesid külastajad hoonesse külätänava poolsest uksest.

13. Hansu talu poole avanevad klaasuksed jäid aga samuti alles.

14. 02.10.2007 andis Muhu Vallavalitsus korralduse nr 432 pealkirjaga „Likvideerimisotsuse väljastamine“, mille punkt 1 on sõnastatud järgmiselt: „Koguva küla Hansu maaüksuse (47801:001:0007) omanik [*avaldaja*] on kohustatud lammutama 18.06.2002 ajutise ehitisena kooskõlastuse saanud Hansu ja Pärdi kinnistu piirile ehitatud piirdeaia 15.12.2007-ks.“. Korraldus ei sisaldanud hoiatust asendustäitmise ja sunniraha seaduse tähenduses.²

15. 29.10.2007 saatis avaldaja Muhu Vallavalitsusele vaide, milles selgitas, et kunstitali tegevus häirib tõsiselt tema pere kodurahu ja privaatsust. Avaldaja kinnitusel on kunsti eksponeerimisele lisandunud alkoholsete jookide müük valjuhäälese muusika saatel. Kunstitali külastavad rahvamassid ning WC puudumise tõttu on külastajad asunud reostama tema koduõue. Avaldaja väljendas vaides enda seisukohta, et „piirdeaia olemasolu praeguses situatsioonis on minu ja mu perekonna kodurahu, privaatsuse ja turvalisuse kaitsmisel hädavajalik.“

² AtSS § 7. Hoiatus

(1) Haldusorgan teeb enne sunnivahendi rakendamist adressaadile kirjaliku hoiatuse, milles peab sisalduma:

1) adressaadi ees- ja perekonnanimi ning aadress või juriidilise isiku nimi ja postiaadress;

2) viide ettekirjutusele, mille täitmist taotletakse;

3) kuupäev, milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita (kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, ei ole kuupäeva vaja märkida);

4) sunnivahend, mida rakendatakse ettekirjutuse täitmata jätmise korral;

5) hoiatuse teinud haldusorgani nimetus;

6) hoiatuse teinud haldusorgani volitatud ametiisiku allkiri;

7) hoiatuse koostamise kuupäev.

(2) Hoiatus võib kaasneda ettekirjutusega või olla tehtud eraldi teatena.

(3) Hoiatusega ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaeg peab võimaldama sunnivahendi adressaadil kohustus täita.

(4) Kui ettekirjutuse täitmiseks on võimalik rakendada mitut sunnivahendit, tuleb märkida nende liigid ja rakendamise järjekord ning rakendamise alustamise kuupäevad. Sunnivahendeid ei tohi hoiatuses kindlaks määrata alternatiivselt ega jätta sunni rakendajale õigust nende vahel valida. Uut sunnivahendit võib haldusorgan rakendada siis, kui esialgse sunnivahendiga ei ole ettekirjutuse täitmist saavutatud.

(5) Sunniraha rakendamise hoiatuses märgitakse ettenähtud sunniraha summa. Kui isikut kohustatakse tegema mitut tegu või mitmest teost hoiduma, tuleb sunniraha määrata iga kohustuse kohta eraldi.

(6) Asendustäitmise rakendamise hoiatuses märgitakse asendustäitmise kulude eeldatav suurus.

16. Muhu Vallavalitsuse 06.11.2007 istungil arutati laekunud pöördumist. Valla ehitusnõunikule tehti ülesandeks avaldaja kirjale vastata ning lisada vastuskirjale koopia vallavalitsuse korraldusest, millega väljastati aia ehitamiseks ajutine luba.

17. Avaldaja kinnitusel mingit vastust vallavalitsusest oma vaidele ta ei saanud.

18. 07.04.2009 edastas Muhu vallavanem Tiit Peedu kirjaga nr 7.2-12/242 avaldajale ettepaneku kompromisslahenduseks. Kompromissettepanek nägi ette kunstitali Hansu talu poole avanevate kaasakende matistamise vastava klaasi või mattkile paigaldamisega. Avaldajalt paluti plangu kõrvaldamist, et rahuldada Muinsuskaitseameti ettekirjutus.

19. 13.04.2009 kohtus avaldaja vallamajas vallavanemaga. Kohtumisel väljendas avaldaja enda seisukohta, et piirdeaia lammutamine rikuks tunduvalt avaldaja perekonna privaatsust.

20. 04.05.2009 saatis **Muhu vallavanem Tiit Peedu kirja nr 7.2-12/300** kunstitali omanikule, milles selgitas, et Hansu talu omanik ei nõustu Muhu vallavalitsuse ettepanekuga aed likvideerida. Muhu vallavanem tunnistas, et muinsuskaitseeaduse kohaselt puudub kohalikul omavalitsusel õigus nõuda püstitatud rajatuse lammutamist, nentides samas, et lisaks ei kujuta ka piirdeaed rajatist ehitusseaduse mõttes. Vallavanem viitas, et probleemi lahendamiseks on kunstitali omanikul võimalik pöörduda nüüd Muinsuskaitseameti poole. Kiri on saadetud teadmiseks ka Muinsuskaitseametile.

21. Seejärel ei ole Muhu Vallavalitsus rohkem piirdeaia teemat käsitlenud. Ka avaldaja märkis, et seejärel vaibus teema paariks aastaks ning tõstatus uuesti 26.05.2011 toimunuga seoses.

22. 25.05.2011 kell 12:24 saatis **kunstitali omanik e-kirja**, mis oli adresseeritud Muhu Vallavalitsusele (Raido Liitmäe, Indrek Võeras), Muinsuskaitseametile (Rita Peirumaa), Politseija Piirivalveametile (Hillar Peegel) ja Päästeametile (Sulev Kallavus), milles andis teada kavatsusest eemaldada koheselt kõnealune ajutine aed:

„Muhu Vallavalitsus otsustas 2.10.2007 lammutada Koguva Kunstitali ja Hansu kinnistu vahele ehitatud kahe meetri kõrguse piirdeaia, mis on ühe meetri kaugusel kunstitali seinast, nii et kunstitali vanu väravaid ei saa avada. Kunstitali ei ole võimalik tuulutada, talli ei saa ehitada veevärki ja kanalisatsiooni.

Oleme käesoleva aasta suvel käivitamas juubelinäitust „Muhu kunstnikud Koguva kunstitalis IV“, millest võtab osa 22 kunstnikku. Näituse ettevalmistused eeldavad talli väravate kasutamist mõnede kunstitööde suurte mõõtmete tõttu. Ka ei saa turistid praegu vanu väravaid kasutada. Seepärast annan teile teada, et võttes aluseks Muhu Vallavalitsuse otsuse 2.oktoobrist 2007 eemaldan nüüd nimetatud ajutise aia.“

23. 26.05.2011 sisenesid avaldaja territooriumile OÜ Rengo töölised, kes lammutasid tema territooriumil ning omandis oleva piirdeaia.

24. 27.05.2011 saabus avaldaja oma talu valdusi üle vaatama. Ilmnes, et aia lammutamise käigus trambiti puruks ka piirdeaia äärde rajatud lillepeenar, milles kasvasid haruldased taimed. Kokku tekitati avaldajale kahju tema hinnangul 2901 eurot. Ta kutsus kohale ka politseipatrulli ning esitas **03.06.2011** kuriteoteate kriminaalmenetluse alustamiseks. Avaldaja hinnangul oli toime pandud

karistusseadustikus § 203 (asja rikkumine ja hävitamine) ja § 266 (omavoliline sissetung) kvalifitseeritavad kuriteod.

25 15.06.2011 helistas Lääne Prefektuuri piirkonnapolitseinik Ardo Vahter Muhu Vallavalitsusse ja palus enda meiliaadressile edastada koopia Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 korraldusest nr 432 „Likvideerimisotsuse väljastamine“ ja sama kuupäeva vallavalitsuse protokollist. Palutud materjalid edastati samal kuupäeval.

26. Lääne Prefektuuri vastustest avaldajale (**17.06.2011** ja **21.07.2011**) tulenevalt keeldus politsei kriminaalmenetluse alustamisest, kuivõrd politsei hinnangul oli tegu Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 korralduse asendustäitmisega, mis on teo õigusvastasust välistav asjaolu.

27. 29.08.2011 pöördus avaldaja minu poole ja palus mul kontrollida Lääne Prefektuuri tegevust tema kuriteoteate lahendamisel.

28. 19.09.2011 esitasin teabenõude Muinsuskaitseametile, milles palusin avaldaja toodud asjaolusid täpsustada. Järelepärimises soovisin samuti välistada võimaluse, et likvideerimise tellis Muinsuskaitseamet.

29. Muinsuskaitseamet täpsustas **06.10.2011** vastuses piirdeaia lammutamisele eelnenud sündmusi, Muinsuskaitseameti rolli ja tegevuste sisu ning avas ka Pärdi talu tekkelugu.

30. Muinsuskaitseamet kinnitas enda vastuses samuti, et nemad ei ole rakendanud piirdeaia lammutamiseks asendustäitmist ega volitanud kedagi seda läbi viima.

31. Muinsuskaitseamet selgitas veel, et „10.06.2002 Muinsuskaitseameti Saaremaa vaneminspektori koostatud kiri on ekslikult pealkirjastatud ettekirjutusena, kiri ei vasta muinsuskaitseaduse kohaselt ettekirjutuse nõuetele.“

32. Samuti rõhutas Muinsuskaitseamet, et nende hinnangul on tegu naabrite omavahelise lahkheliga, mis tuleb lahendada naabrite endi vahel.

2. Õiguskantsleri arvamus

2.1. Põhiseadusest tulenev taust

33. Riigikohus on põhiseaduse (PS) §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele³. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma kodanikusõbralikult kõige laiemas mõttes.⁴

34. Olulisimad hea halduse põhimõtted on Eestis seadusandja poolt koondatud õigustloovatesse aktidesse, millest siinkohal võib välja tuua eeskätt haldusmenetluse seaduse (HMS).

³ 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.“

⁴ Vt pikemalt ka N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – Juridica 2006, nr 1, lk 24 jj.

2.2.Haldusakt ja haldusmenetluse seaduse kohaldamine

35. Muinsuskaitseaduse § 1 lg 2 sätestab, et muinsuskaitseaduses reguleeritud haldusmenetlus toimub haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, kui muinsuskaitseadus ei näe ette teisiti.

36. Selgitan järgnevalt, kuidas on HMS-s määratletud haldusakti (sh ettekirjutuse) mõiste. HMS § 51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

37. Alates HMS jõustumisest 01.01.2002 tuleb haldusaktiks lugeda seega mistahes pealkirja kandev otsus, mis täidab HMS § 51 lõikes 1 sätestatud tingimused.

38. Ei ole vaidlust selle üle, et Muinsuskaitseamet on haldusorgan⁵, et antud juhul oli tegu Muinsuskaitseameti poolt haldusülesannete täitmisega avalikõiguslikus suhtes, et kunstitali ümber ehitatud piirdeaia ehitustööde peatamise nõue oli üksikjuhtumi reguleerimine. Samuti ei ole vaidlust selle üle, et Muinsuskaitseameti ettekirjutus, mida Te nüüd kirjaks nimetate, taotles adressaadile kohustuste pealepanemist – avaldajalt nõuti selgesõnaliselt ehitustööde peatamist ja ehitamiseelse olukorra taastamist. Seega on kõik haldusakti tunnused täidetud ning tegu on haldusaktiga HMS § 51 lg 1 mõttes.

39. Kui Muinsuskaitseameti 10.06.2002 ettekirjutuses on jäänud põhjendused märkimata, mida nõuab HMS § 56, või puuduvad mõned muud kohustuslikud rekvisiidid MKS § 44² alusel, ei muuda see täitmiseks kohustuslikku ettekirjutust pelgalt soovitusliku toimega kirjaks. Vastupidi, ka Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et HMS § 51 tunnustele vastav otsustus tuleb lugeda haldusaktiks sõltumata sellest, kas see on vormistatud haldusaktidele ettenähtud vormistamise nõudeid järgides.⁶

40. Seega vastab Muinsuskaitseameti 10.06.2002 ettekirjutus haldusakti tunnustele ning seda ei saa pidada õiguslikke tagajärgi mitteomavaks kirjaks.

41. Väljendasite enda vastuses seisukohta, et Muinsuskaitseameti hinnangul on tegu naabrite omavahelise lahkkeliga, mis tuleb lahendada naabrite endi vahel. Et kunstitali omanik ei ole Hansu talu poole avanevaid väravaid likvideerinud, vaid vastupidi – tema 25.05.2011 kirjast ilmneb, et hea meelega sooviks ta neid väravaid kasutada ka turistide sisenemiseks ja väljumiseks, on tõenäoline, et Hansu talu omanik rajab oma privaatsuse taastamiseks uue piirdeaia. On võimalik, et naabritevahelise vaidluse lahendamiseks pöörduakse uuesti ka Muinsuskaitseameti poole. Pean seetõttu vajalikuks anda mõned ennetavad selgitused. Kehtiva ehitusseaduse järgi on piirdeaia ehitamiseks kirjalikku nõusolekut vaja vaid siis, kui piirdeaed rajatakse tiheasustusega alal ilma maad kaevamata. Ehitusseaduse muutmise seaduse seletuskirjas on selgitatud: „Aedade püstitamiseks ei ole kohaliku omavalitsuse luba ega nõusolekut vaja hajaasustusega piirkondades või tiheasustusega aladel kui paigutatakse piirdeaedu, mille püstitamiseks ei ole vajalik teha kaevetöid. Kirjalik nõusolek aia püstitamiseks on vajalik tiheasustusega aladel (detailplaneeringuga aladel), kui aedade püstitamiseks on kaevetööd vajalikud.“⁷ Muhu valla

⁵ Haldusorgani mõiste kohta vt HMS § 8.

⁶ RKHKo 14.10.2009, nr 3-3-1-49-09, p 15; RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 22; RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 37.

⁷ Ehitusseaduse muutmise seadus 389 SE III, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

üldplaneeringust nähtuvalt ei ole Koguva küla loetud tiheasustusega alaks. **Seega ei kujuta aia paigaldamine Koguva külas endast ehitamist ehitusseaduse tähenduses.**

42. Muinsuskaitseadusest tulenevad Muinsuskaitseametil spetsiaalsed sekkumisvõimalused, näiteks võimalus seada ettekirjutusega tingimusi kinnismälestise vaadeldavuse tagamiseks. Ettekirjutuse tegemisel ja täpsemate tingimuste seadmisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest (HMS § 3 lg 2) ning kaalutusõiguse teostamise reeglitest (HMS § 4). Nendest põhimõtetest lähtuvalt tuleb leida kõiki asjaolusid ja õigustatud huve arvesse võttev lahendus, millega ei koormata puudutatud inimeste õigusi ülemääraselt. Teisisõnu tuleb kaalukaussidele asetada avalik huvi muinsuskaitseliste väärtuste säilimise ja vaadeldavuse suhtes ning Hansu talu pere õigus omandile ning era- ja perekonnaelule, mida kaitseb põhiseadus.

Kokkuvõte

Menetluses ilmnes, et Teie hinnangul on Muinsuskaitseameti Saaremaa vaneminspektori 10.06.2002 kiri ekslikult pealkirjastatud ettekirjutusena, kuid kiri ise ei vasta sisuliselt ettekirjutuse tunnustele. Selgitasin eelnevalt, miks on Teie arusaam on ekslik ja haldusmenetluse seadusega vastuolus. Et haldusmenetluse läbiviimine ja haldusaktide andmine on Muinsuskaitseameti töös olulise tähtsusega, palun Teil **õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks tõsta asutuses haldusmenetluselast teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse või võttes teisi Teie hinnangul sobivaid meetmeid.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder