



ÕIGUSKANTSLER

Hr Kaupo Rätsepp  
vallavanem  
Harku Vallavalitsus  
harku@harku.ee

Teie \_\_\_\_\_ nr \_\_\_\_\_  
Õiguskantsler 24.09.2009 nr 7-8/091299//0905675

## Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra vallavanem

Täna Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Harku Vallavalitsusse toimus 10.09.2009. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas Harku Vallavalitsus järgib isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Mul on heameel, et Teie ametkond on inimesekeskne ja iga pöördumisega tegeletakse. Positiivse mulje jättis vallavalitsuse tegevus jäätmehooldusalaste pöördumiste lahendamisel. Seda põhjusel, et Harku Vallavalitsus on püüdnud jäätmeveo korraldamisel ja isikute jäätmeveost vabastamisel leida tasakaalu elanike huvide ja keskkonnakaitseliste vajaduste vahel. Samuti väärivad tunnustamist asjaolu, et Teie ametkonnas lahendatakse sotsiaalhoolekandelaseid pöördumisi korrektselt ja haldusmenetluse põhimõtteid arvestades.

Samas teevad mõned kontrollkäigul ilmnunud asjaolud mind ka murelikuks. Murettekitavate asjaoludena toon välja õigusaktides sätestatud tähtaegade mittejärgimise kui ka isikute kirjalikele pöördumistele suuliselt vastamise.

**Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude ja asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et vallavalitsus ei ole mitmetel 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 Harku Vallavalitsusse toimus 10.09.2009 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Kontrollkäigu raames tutvuti vallavalitsuse 2009. aasta asjaajamistoimikutega ning kontrolliti, kas ja kuidas on vallavalitsus isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

## II Õiguslik hinnang

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

4. Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tuleneb igäihe õigus korraldusele ja menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele<sup>1</sup>. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos 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 igäihe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (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, kui võrdneis 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 mitte menetlemise kohta). Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimis põhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte<sup>2</sup>, 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).

<sup>1</sup> 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."

<sup>2</sup> 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.

8. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse. Nii on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Seega, kui isik tõstatab oma pöördumises kohaliku omavalitsuse pädevuses olevad küsimused, saab kohalik omavalitsus ka isiku pöördumisele vastata.

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. Riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusele, organile, ametnikule, töötajale või kollegiaalorgani liikmele märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega on 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.

11. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses 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.

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 sätestatud<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Vastavalt MSVS § 5 lõike 9 punktile 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgesõnaliselt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi vastust.

15. 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 õiguskaitsvahendite seisukohalt – inimene saab vastuse pinnalt otsustada, kas ja kuhu pöörduda vastusega mittenoostumisel.

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

### **2.1. Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine**

17. Kontrollimisel tuvastati, et paljudele pöördumistele ei ole vallavalitsus vastanud õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul.

18. Asjaajamistoimikutega tutvumisel selgus, et mõnede märgukirjade menetlemisele kulus tunduvalt pikem aeg kui MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevane vastamistähtaeg. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) N. B. 04.05.2009 korteriühistut puudutavale pöördumisele vastas vallavalitsus 17.08.2009 nr 10-1.2/1899;
- 2) I. K. 12.05.2009 pöördumisele "lamavate politseinike" paigutamise ja õuealamärkide kohta vastas vallavalitsus 17.08.2009 nr 10-4.5/1983;
- 3) Ü. K. 04.06.2009 pöördumisele ehitisregistri sissekannete muutmise kohta vastas vallavalitsus 03.09.2009 nr 8-2.6/2289.

19. Kontrollimisel ilmnis rikkumisi ka teabenõuetele vastamisel. AvTS §-st 18 tuleneb nõue, et teabenõue täidetakse viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Juhul kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest tuleb koos põhjendustega teatada viie tööpäeva jooksul. Teabenõuetele vastamise rikkumiste osas võib tuua näiteks järgmised pöördumised:

- 1) R. A. 05.03.2009 nr 8-1/894 pöördumises soovitakse koopiat eskiislahenduse avaliku arutelu protokollist – vallavalitsus vastas 24.03.2009;
- 2) S/Ü Lee 14.04.2009 nr 8-1/1505 pöördumises palutakse väljastada koopia Suvilaühistu Lee territooriumi detailplaneeringu kohta – vallavalitsus vastas 18.05.2009;
- 3) AS Savello 17.07.2009 nr 8-1/2800 pöördumises küsitakse teavet linna detailplaneeringu ja sellega tutvumise kohta – vallavalitsus vastas 04.09.2009.

20. Tutvudes detailplaneeringu algatamise taotluste menetlemisega, selgus, et ühe taotluse osas kulus vallavalitsusel seisukoha ettevalmistamisele tunduvalt pikem aeg kui Harku Vallavolikogu 30.08.2007 määruses "Harku valla ehitismäärus" sätestatud 30-päevane tähtaeg.<sup>5</sup> Tegemist oli

<sup>4</sup> Nt MSVS § 5 lg 9 nägi eelnõu algse 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.

<sup>5</sup> Harku valla ehitismääruse § 5 lg 3: "Detailplaneeringu puhul valmistab vallavalitsuse arengu- ja planeerimisosakond 30 päeva jooksul [...] ettepaneku saamisest ette seisukoha planeeringu koostamise algatamise või algatamata jätmise kohta, kooskõlastades selle vajadusel vallavalitsuse teiste osakondadega, ning planeeringu koostamise algatamise ja lähteülesande kinnitamise või planeeringu koostamise algatamisest keeldumise otsuse haldusakti eelnõu ja edastab selle otsustuse tegemiseks planeeringu algatajale."

Honey Investments OÜ 09.04.2009 detailplaneeringu algatamise taotlusega nr 8-1.2/16, mille puhul vallavalitsus teavitas oma seisukohast alles 03.09.2009 nr 8-2.6/458.

21. Olen seisukohal, et vallavalitsus ei pidanud ülaltoodud pöördumiste puhul kinni õigusaktides sätestatud tähtaegadest ja seega tuleb vallavalitsuse tegevust pidada õigusvastaseks.

## **2.2. Pöördumistele suuline vastamine**

22. Kontrollimisel ilmnis, et paljudel juhtudel puudus vallavalitsuse kirjalik vastus isiku kirjalikule pöördumisele. Samas ei tuvastatud, et vallavalitsus oleks isiku pöördumisele üldse reageerimata jätnud. Enamikel juhtudel oli isiku pöördumisel mäрге "vastatud suuliselt". Näiteks saab tuua järgmised märgukirjad ja selgitustaotlused:

- 1) M. S. 17.02.2009 pöördumisele, mis puudutab survekanalisatsiooni liitumis- ja tehniliste tingimuste taotlust, on vastatud suuliselt;
- 2) Harku elanike pöördumisele Harku alevikus kergliiklustee rajamiseks on vastatud suuliselt 13.02.2009;
- 3) M. L. 07.04.2009 pöördumisele bussiliiklusest ning sõidukulude kompenseerimisest on vastatud suuliselt 14.04.2009;
- 4) V. V., H. H. ja K.M. 14.04.2009 pöördumisele koolibussi marssruudiga seonduvalt on vastatud suuliselt 15.06.2009;
- 5) K. P. 07.05.2009 pöördumisele puurkaevuga seonduvalt on vastatud suuliselt;
- 6) A.H.O. 06.08.2009 avaldus seoses ajutiste lahenduste kasutamisega ühisvärgi ja –kanalisatsiooni rajamiseni.

23. 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 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.

24. Suuline suhtlus on tõepoolest sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks – seetõttu ei saa seda taunida. Samas, suulises vestluses ei pruugi isik saada korrektselt ja hoomatavalt aru kõigist juhtumi üksikasjadest, sh õiguslikest nüanssidest. Kui isikuga on olnud ka suuline kontakt, aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatut ning väldib ekslikke järeldusi ja asjatuid arusaamatusi. Samuti tuleb märkida, et kirjalikult vastamine annab parema ülevaate vallavalitsuse tegevusest. Kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

25. Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis võiks vallavalitsus nii ekslike järelduste ja asjatute arusaamatuste vältimiseks kui ka vallavalitsuse tegevuse korrektsuse huvides kaaluda sagedamini siiski ka isiku pöördumisele kirjalikult vastamist.

## **III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks**

26. Õiguskantsleri seaduse § 35<sup>1</sup> 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.

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

28. Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada vallavalitsuses ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid vallavanema hinnangul sobivaid meetmeid.

29. Ootan Teie vastust minu soovitusi 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. Täna veel kord Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu läbiviimisel ning soovin Teile jõudu ja edu.

Lugupidamise ja parimate soovidega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Kristel Lekko 693 8443  
E-post: [kristel.lekko@oiguskantsler.ee](mailto:kristel.lekko@oiguskantsler.ee)  
Martin Pedosk 693 8436  
E-post: [martin.pedosk@oiguskantsler.ee](mailto:martin.pedosk@oiguskantsler.ee)  
Aare Reenumägi 693 84 03