



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Minister Juhan Parts  
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Õiguskantsler 23.02.2009 nr 7-7/090074/00901190

## Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra minister

Täna Teie ametkonda meeldiva koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi toimus 12. veebruaril 2009. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas täidab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium põhiseaduse §-st 46 tulenevat isikute pöördumistele vastamise kohustust.

**Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude ja asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et ministeerium ei ole mitmetel juhtudel isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin.

### I Faktiliste asjaolude lühikirjeldus

1. Kontrollkäik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi toimus 12.02.2009 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.

2. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lõikele 1 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lõike kohaselt on ministeeriumi valitsemisalas Konkurentsiamet,

Õiguskantsleri Kantselei

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

Lennuamet, Maanteeamet, Patendiamet, Tarbijakaitseamet, Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Amet ning Eesti Riiklik Autoregistrikeskus.

3. Kontrollkäigu raames tutvuti ministeeriumi 2008. aasta asjaajamistoimikutega ning kontrolliti, kas ministeerium on isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

## II Õiguslik hinnang

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

5. Põhiseaduse §-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 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).

6. Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks põhiseaduse § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab põhiseaduse §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. Põhiseaduse § 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, kuivõrd neis eriseadustes ei ole sätestatud teisiti (MSVS § 1 lg 2, AvTS § 2 lg 3).

7. 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 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 ja seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

8. 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>1</sup> 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."

<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.

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

9. 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).

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

11. 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).

12. 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.

13. 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 ministeerium 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 sätestatud<sup>4</sup>.

15. 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.

<sup>3</sup> Nt MSVS § 5 lg 9 nägi eelnõu alguses 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>4</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.

16. 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 mittenoostumisel.

17. Järgnevalt keskendungi isikute pöördumistele, mille puhul leidsin, et ministeerium ei ole vastanud korrektselt.

### *2.1. Pöördumistele mittevastamine*

18. Kontrollimisel selgus, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on jätnud mõnedele pöördumistele vastamata. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) M. M. 03.02.2008, 12.02.2008, 28.02.2008, 31.03.2008, 11.05.2008, 13.07.2008 pöördumised (registreeritud nr 10-2/8-01281) ühistranspordiga seondult;
- 2) L. T. 09.06.2008 pöördumine (registreeritud nr 1.15-5/8-03851) ühistranspordiga seondult;
- 3) Eesti Maaturismi 07.07.2008 pöördumine (registreeritud nr 20-5/8-04168/001) majutusteenuse käibemaksumäära 5 %-lise määra säilitamisega seondult;
- 4) Väinamere Liinid OÜ 08.07.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-04066/002) teenindusraamatu 6. peatüki „Parvlaevale e-pileti ostu- ja kasutamise tingimused piletitasu tagastamise punktide 19-25“ kooskõlastamisega seondult.

19. Silmas pidades eelpool vastamiskohustuse kohta märgitud, pean ministeeriumi tegevust pöördumistele mittevastamisel õigusvastaseks.

### *2.2. Pöördumistele vastamine mittetähtaegselt*

20. Kontrollimisel tuvastati, et paljudele isikute pöördumistele ei ole ministeerium vastanud seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Samuti ei pikendanud ministeerium vastamise tähtaega. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) A. M. 01.02.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-01287/001) Maidla-Kiisa ja Ääsmäe-Hageri teede kapitaalremondi kohta – ministeerium vastas 08.04.2008 nr 12.7/8-01287/005;
- 2) Eesti Arhitektide Liidu 24.01.2008 ja 14.02.2008 pöördumised (registreeritud nr 8-01660/001) arhitektuurse projekteerimise spetsialisti hariduse kohta – ministeerium vastas 07.07.2008 nr 1.15-5/8-01660/002;
- 3) U. T. 19.06.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-03885/001) parempoolse rooliga sõiduki registreerimise kohta – ministeerium vastas 22.08.2008 nr 9-3/8-03885;
- 4) Z. G. 09.08.2008 ja 24.10.2008 pöördumised (registreeritud nr 8-05255/001) Autoregistrikeskuse töötajate ebakorrekse tegevusega seondult – ministeerium vastas 01.12.2008 nr 1.15-5/8-05255/002;
- 5) U. A. 14.08.2008 pöördumine (registreeritud nr 1.15-5/8-04564/001) kaugkütteseaduse sätete selgitamisega seondult – ministeerium vastas 21.10.2008 nr 1.15-5/8-04564/002.
- 6) H. A. 29.09.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-05026/001) Tallinn-Paldiski maantee rekonstrueerimise kohta – ministeerium vastas 01.12.2008 nr 1.15-5/8-05026/002;
- 7) Eesti Pangaliidu 15.10.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-05147/001) mootorsõidukitele registerpandi seadmise võimalikkuse küsimuses – ministeerium vastas 22.12.2008 nr 1.15-5/8-05147/002;
- 8) I. S, MTÜ Eesti Taksojuhtide Liidu volitatud esindaja, 27.10.2008 pöördumine taksode peatumise keeluga seondult – ministeerium vastas 01.12.2008 nr 1.15-5/8-05280/002;
- 9) K. V. 28.10.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-05284/001), mis puudutas raha tagastamist seoses juhiloa mittesaamisega - ministeerium vastas 07.01.2009 nr 1.15-5/8-05284/002);

10) V. L. 27.11.2008 pöördumine (registreeritud nr 8-05629/001) Tartu-Viljandi maanteel Tuule talu mahasõidu projekteerimisel tehtud vigadega seonduvalt - ministeerium vastas 28.01.2009 nr 1.15-5/8-05629/005.

21. Olen seisukohal, et ministeerium ei ole ülaltoodud pöördumiste puhul pidanud kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest. Ministeerium ei ole MSVS §-s 6 tähtaja pikendamiseks ettenähtud korda järgides ka pöördumiste vastamise tähtaega pikendanud. Eelneva põhjal tuleb pidada ministeeriumi tegevust (pöördumistele vastamisega viivitamine) õigusvastaseks.

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

22. 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.

23. Tutvunud kontrollkäigul ilmnunud rikkumistega, olen seisukohal, et ministeeriumi tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole paljudel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

24. Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada ministeeriumis ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid ministri hinnangul sobivaid meetmeid.

25. 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 igakülgse koostöö eest kontrollkäigu läbiviimisel ning soovin Teile jõudu ja edu.

Lugupidamise ja parimate soovidega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

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

E-post: [aare.reenumagi@oiguskantsler.ee](mailto:aare.reenumagi@oiguskantsler.ee)