



Õiguskantsler

Urmas Sukles  
linnapea  
Haapsalu Linnavalitsus  
hlv@haapsalulv.ee

Teie 22.03.2023 nr  
28.03.2023, 30.03.2023  
Meie 10.04.2023 nr 7-5/230464/2301924

## Avaldustele vastamine ja avalikule üritusele loa andmine

Lugupeetud linnapea

Õiguskantsleri poole pöördus Haapsalu elanik murega, et Haapsalu Linnavalitsus ei ole vastanud tema kirjadele, milles ta tundis muret autoralli korraldamise pärast tema kodutänaval.

Avaldaja saatis linnavalitsusele kirja eelmise aasta 22. aprillil. Ta väljendas vastumeelsust oma kodutänaval (Raudtee tänaval) ralli korraldamise vastu ning soovis näha selle ürituse korraldamise luba. Ühtlasi küsis avaldaja mürataseme ja linnatänavate sulgemise kohta ning kirjeldas ralli tõttu tekkinud probleeme (nt autode pidurdamine aia lähedal, kivide lendamine kinnistule, müra jm). 22. veebruari 2023 kirjas küsis avaldaja ralli korraldamise kohta sel aastal.

Linnavalitsus selgitas, et edastas avaldaja kirjad haldusmenetluse seaduse § 38 alusel autoralli korraldajale, et saada lisaselgitusi ja tõendeid. Linnavalitsus lootis, et avaldaja saab vajalikud selgitused autoralli korraldajalt. Samuti märkis linnavalitsus, et kõigile linnaelanikele jagati ralli kohta teavet infolehtedel, kohalikus ajalehes ning sotsiaalmeedias. Ühtlasi lubas linnavalitsus, et kui tänavuse autoralli korraldamiseks luba antakse, teatatakse sellest ka avaldajale.<sup>1</sup>

Leian, et jättes avaldaja kirjadele vastamata, ei toiminud linnavalitsus õiguspäraselt ega kooskõlas hea halduse tavaga.

Ei saa alahinnata ohte, mida ralli võib kaasa tuua sellel osalejate ning selle pealtvaatajate ja ka autoralli toimumiskoha vahetus läheduses elavate inimeste tervisele, elule ja varale. Eriti veel sel juhul, kui autoralli toimub tiheasustusosalal. Sestap ei saa linnavalitsus sellisele avalikule üritusele luba andes piirduda üksnes ürituse korraldaja esitatud teatise ja nõutud dokumentide kontrollimisega. Linnavalitsusel tuleb enne loa andmist muu hulgas kaaluda ralli toimumiskoha vahetus läheduses elavate inimeste huve. Teema käsitlemine meedias ei võta linnavõimult kohustust puudutatud inimesi informeerida ning nendega vajaduse korral otse suhelda.

<sup>1</sup> Linnavalitsuse 22.03.2023, 28.03.2023 ja 30.03.2023 kirjad Õiguskantsleri Kantseleile.

### *Avaldustele vastamine*

Isikul on õigus saada oma pöördumisele vastus. See õigus tuleneb põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele, mille üks osa on isiku õigus heale haldusele (Riigikohtu 17.02.2003 otsus nr [3-4-1-1-03](#), punktid 12 ja 16). Põhiseaduse §-s 44 on sätestatud, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused peavad andma teavet oma tegevuse kohta, kui isikud seda nõuavad. Põhiseaduse § 46 kohaselt on igal ajal ka õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Asutused peavad vastama pöördumistele korrektselt ja õigeaegselt ning lahendama neid vastavalt sisule (vt ka Riigikohtu 19.04.2010 otsus nr [3-3-1-4-10](#), p 12.3, 09.05.2008 määrus nr [3-3-1-22-08](#), p 12). Seega on isikel õigus eeldada, et nende pöördumised ei jää tähelepanuta ning et ametiasutused vastavad neile ettenähtud korras.

Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja tõhusalt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides isikutele üleliigsete kulutuste ja ebameeldivuste põhjustamist ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lõiked 2 ja 4). Ametiasutus on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest (Riigikohtu 21.01.2009 otsus nr [3-3-1-88-08](#), p 11).

Kui linnavalitsusele saadetakse dokument, peab linnavalitsus välja selgitama, mis liiki pöördumine see on. Sellest, kuidas isiku pöördumist käsitletakse, sõltub ka kohaldatav menetlusõigus: näiteks see, kui pika tähtaja jooksul ja millisel viisil tuleb pöördumisele vastata.

Avaldaja 22. aprillil 2022 saadetud kirja saab käsitada teabenõudena, märgukirjana või selgitustaotlusena, ning tema 22. veebruaril 2023 saadetud kirja selgitustaotlusena.

Teabenõuet menetletakse [avaliku teabe seaduse](#) (AvTS) kohaselt. Teabevaldaja on muu hulgas kohaliku omavalitsuse asutus, kes on kohustatud andma juurdepääsu tema valduses olevale teabele (AvTS § 5 lg 1 p 1, § 9 lg 1).

Teabevaldaja peab viie tööpäeva jooksul tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele isik on juurdepääsu taotlenud ja millele tal on juurdepääsuõigus (AvTS § 9 lg 2 p 1, AvTS § 18 lg 1). Kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine võtab aega, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani (AvTS § 19). Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega tuleb teatada teabenõudjale viie tööpäeva jooksul. Kõnealusel juhul pidi linnavalitsus näiteks edastama avaldajale korralduse, millega anti luba autoralli korraldamiseks ja tänavate sulgemiseks.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisel tuleb järgida [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadust](#) (MSVS). Märgukirja või selgitustaotluse adressaat on ka kohaliku omavalitsuse asutus, organ, ametnik või töötaja (MSVS § 2 lg 4 lause 1) ning sellel adressaadil on vastamiskohustus (MSVS § 5 lg 1).

Märgukirjale ja selgitustaotlusele peab vastama kirjalikult või muul viisil, kui nii on avalduse esitajaga kokku lepitud (MSVS § 5 lg 8 lause 1). Kui märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut ei arvestata, tuleb avaldajale selgitada selle põhjust (MSVS § 5 lg 8 lause 2). Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule tema soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse, kui selle andmisest keeldutakse (vt MSVS § 5 lg 8 lause 3).

Vastus tuleb anda hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul pärast pöördumise registreerimist (MSVS § 6 lause 1). Vastamisest võib loobuda üksnes seaduses nimetatud juhtudel (vt MSVS § 9). Seega pidi linnavalitsus reageerima avaldaja seisukohale, et ta on autoralli korraldamise vastu, ning

andma ka selgitusi avaliku ürituse korraldamise, mürataseme, tänavate sulgemise kohta. Linnaelanike teavitamine infolehe kaudu, kohalikus lehes ja sotsiaalmeedias ei võta linnavalitsuselt kohustust isikute kirjadele vastata.

Kui kirja saanud asutusel ei ole teavet, mida temalt küsitakse, või ei ole tema pädevuses konkreetse asja kohta selgitusi anda, siis saab ta edastada kirja pädevale asutusele (vt AvTS § 21 lg 1, MSVS § 5 lõiked 3 ja 4).

Eraõiguslikud isikud on kohustatud isikute kirjadele vastama väga piiratud juhtudel. Vastamiskohustus on näiteks siis, kui teabenõue puudutab eraõiguslikule või füüsilisele isikule pandud avalike ülesannete täitmist või kui see puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest toetusteks või avalike ülesannete täitmiseks saadud eelarveliste vahendite kasutamist (vt AvTS § 5 lg 1 p 3, lg 2, lg 3 p 2). Mittetulundusühing, sihtasutus, füüsilisest isikust ettevõtja ja äriühing on märgukirja ja selgitustaotluse adressaat üksnes sel juhul, kui neilt küsitakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite kasutamise kohta (vt MSVS § 2 lg 5). Praegusel juhul ei olnud tegemist avalike ülesannete täitmisega ega eelarveliste vahendite kasutamisega. Seega ei olnud linnavalitsusel mingit alust edastada avaldaja kirju eraõiguslikule isikule.

HMS § 38 alusel saab linnavalitsus nõuda menetlusosalistelt (nt avaliku ürituse korraldajalt, kolmandatelt isikutelt) tõendite ja andmete esitamist, mille alusel teha kindlaks asja lahendamiseks (nt avalikule üritusele loa andmiseks) olulised asjaolud (sh kas ja kuidas vältida avaliku ürituse korraldamisel ohte ja kahjusid). See säte ei võimalda edastada eraisikute pöördumisi eraõiguslikele isikutele.

### ***Avalikule üritusele loa andmine***

Avalik üritus on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek ([korrakaitseaduse](#) (KorS) § 58 lg 3). Valla või linna haldusterritooriumil avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega (KorS § 59 lg 1), spordiürituse korraldamise ja pidamise nõuded aga spordiseadus (KorS § 59 lg 2).

KorS ei reguleeri sisuliselt avalike ürituste korraldamisele ja pidamisele esitatavaid nõudeid, vaid sätestab üksnes volitusnormi, mille alusel on kohaliku omavalitsuse volikogul võimalik vastavad nõuded kaalutlusõiguse raames ise kindlaks määrata.

Haapsalu linnas on avalike ürituste korraldamise ja pidamise nõuded kehtestatud volikogu [19.06.2015 määrusega](#). Selle määruse järgi peab avaliku ürituse korraldaja esitama linnavalitsusele avaliku ürituse teatise vähemalt kümme tööpäeva enne avaliku ürituse toimumist, kuid mitte varem kui kuus kuud enne ürituse toimumist (määruse § 4 lg 1). Määruse kohaselt kontrollib linnavalitsus, kas teatis vastab esitatud nõuetele ning kas on olemas nõutud dokumendid. Linnavalitsusel on ka õigus küsida avaliku ürituse korraldajalt selgitusi ja lisateavet, mis on vajalik loa andmise üle otsustamiseks (määruse § 5). Avaliku ürituse pidamiseks annab loa linnavalitsus (määruse § 6).

Avalike ürituste korraldamine ja pidamine on põhiseaduse kaitsealas. Põhiseadusega sätestatud tegevusvabadus (§ 19) annab isikutele õiguse üritusi korraldada ja neil osaleda. Samuti võib avalik üritus sõltuvalt selle sisust kuuluda mitme muu põhiõiguse kaitsealasse, näiteks ettevõtlusvabadus, kunstivabadus, üldine väljendusvabadus jne. Avalikule üritusele luba andes võidakse piirata

elanike kodu- ja omandipuutumast ning normaalse perekonna- ja eraelu elamist (põhiseaduse §-d 26, 32 ja 33). Üritustele seatavad piirangud peavad vastama põhiõiguste piiramise nõuetele.<sup>2</sup>

Kuna avalikule üritusele loa andmine on haldusmenetlus, tuleb kolmandate isikutena kaasata ka need, kelle õigusi või kohustusi võib avalik üritus puudutada (HMS § 11 lg 1 p 3). Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Isikud tuleb kaasata loa andmise menetlusse, mitte pärast loa andmist. Kaasamine võimaldab selgitada menetlusosalistele nende kohustusi, määrata võimalikke kõrvaltingimusi ning vältida konflikte. Haldusmenetluse võib läbi viia menetlusosalise arvamus ja vastuväiteid ära kuulamata HMS § 40 lõike 3 punktides 1–7 sätestatud alustel (vt Riigikohtu 01.11.2018 määrus nr [3-18-763](#), p 13).

Avalikule üritusele loa andmine on kaalutusotsus (haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses). Kaalutusotsus tuleb teha kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 5 lg 4). Seega tuleb linnavalitsusel otsuses kaaluda muu hulgas ralli võimaliku toimumiskoha vahetus läheduses elavate puudutatud isikute huve ja asjaolusid, mida nad selle kohta esitavad.

Palun linnavalitsusel edaspidi lahendada isikute pöördumised nõuetekohaselt. Soovitan avaldajalt vabandust paluda ja tema kirjadele vastata. Palun linnavalitsusel edaspidi enne avalikele üritustele loa andmist kaaluda puudutatud isikute huve. Ootan Teie vastust soovitus järgimise kohta hiljemalt 5. maiks 2023.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 8443  
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee

---

<sup>2</sup> Pars, S. Paragrahv 57, komm. 12. – M. Laaring jt. Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2017, lk 189.