

Keskkonnaministeeriumi kontrollkäigu kokkuvõte

Vastavalt Eesti Vabariigi Õiguskantsleri Kantselei 2006. aasta tööplaanile kontrollisid üldosakonna vanemnõunik E. Mikiver, nõunikud E. Poom ja K. Lekko 28.09.2006-29.09.2006 märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse¹ (edaspidi MSVS), Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused”² (edaspidi alused) ning teiste isikute ja riigiasutuste vahelist kirjalikku ning suulist suhtlemist reguleerivate õigusaktide järgimist Keskkonnaministeeriumis.

1. Olulisemad asjakohased õigusnormid

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igäühe põhiõigus (põhiseaduse § 46). Vastavalt sellele, kas isik on pöördunud ministeeriumi poole mingi konkreetse haldusmenetluse raames või palub selgitusi oma õiguste või kohustuste kohta, on kohaldatav kas haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) ja vastavat valdkonda reguleeriv eriseadus või 10.12.2004 jõustunud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Kui haldusmenetluses ei ole kehtestatud konkreetset tähtaega, tuleb asutusel reageerida isiku pöördumisele mõistliku aja jooksul (HMS § 5)³; selgitustaotlusele tuleb vastata hiljemalt 30 päeva jooksul, mida võib teatud juhtudel pikendada (MSVS § 6).

Avaliku teabe seadusest tuleneb nõue, et teabenõue täidetakse viivitusega, 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.

Põhiseadusest tuleneva kohustuse korrektseks täitmiseks on oluline silmas pidada ka Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrusega nr 80 kinnitatud „Asjaajamiskorra ühtsetes alustes“ reguleeritud, kus on sätestatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisele esitatavaid nõuded. Muuhulgas on määruse §-s 35 sätestatud dokumendi täitmise tähtaegadega seonduv. Selle sätte lõike 1 kohaselt vaadatakse dokument läbi, asi lahendatakse ja saajale teatatakse läbivaatamise tulemustest hiljemalt 30 päeva jooksul, kui õigusaktidest ei tulene teisi tähtaegu.

2. Kontrollkäigu tulemused

Isikute vastuvõtt ja vastuvõtuaeg on kehtestatud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 4 lõikes 1 sätestatud korras ja avaldatud internetis ministeeriumi veebilehel. Vabariigi Valitsuse 26.02.2001. a määrusega nr 80 kinnitatud „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ § 4 lõike 1 alusel on kehtestatud ministeeriumi asjaajamise kord.

Märgukirjad ja selgitustaotlused on vastavalt MSVS-i §-le 7 registreeritud dokumendihaldussüsteemis Postipoiss. Asutusele saabunud kirjad on avaliku teabe seaduse §-de 11 ja 12 kohaselt registreeritud ministeeriumi dokumendiregistris, mis on avaldatud internetis.

¹ RT I 2004, 81, 542

² RT I 2001, 20, 112 ... 2005, 3, 8

³ Nt RKKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1: "[...] kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingut mõistliku aja jooksul. Vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Selline viivitamine on sisult omavoli Põhiseaduse § 13 lg. 2 mõttes, mille eest on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele."

2.1. Tähtaegselt vastamine

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse⁴ § 6 ja aluste § 35 kohaselt vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjustest.

Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei olnud isikute, asutuste ja organisatsioonide märgukirjadele või selgitustaotlustele vastatud seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Näidetena võib siinkohal mainida järgmisi pöördumisi:

- 27.06.2005 saabus ministeeriumile AS A & P Mets esndaja Ü. Vendland'i kiri kinnistu metsaregistrisse kandmise kohta. Kirjale vastati 07.10.2005 kirjaga nr 15-1-1/7106-2.
- 19.09.2005 saabus ministeeriumi T. Jänes'e avaldus Eesti Metsakorralduskeskuses töötamise aja avaliku teenistuse staaži hulka arvestamise kohta. Kirjale vastati 07.12.2005 kirjaga nr 20-2/743-2.
- 16.01.2006 saabus ministeeriumile Advokaadibüroo Raidla & Partnerid kiri, milles sooviti selgitust metsateatise kehtivuse kohta kinnistu võõrandamisel. Kirjale vastati 15.06.2006 kirjaga nr 20-2/743-2.
- 13.03.2006 saabus ministeeriumile Eesti Rohelise Liikumise kiri Mustjala vallas Panga külas asuva Pärdi kinnistu kohta. Kirjale vastati 24.05.2006 kirjaga nr 16-1/3357-2.

Kõigi eelnevalt mainitud märgukirjade ja selgitustaotluste puhul ei olnud lahendamise tähtaegu õigusaktides sätestatud korras pikendatud.

Kontrollimise ajal oli ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis Postipoiss arvel 45 isikute avaldust, asutuste ja organisatsioonide kirja, millele vastamise ühekuuline tähtaeg oli möödunud, kuid andmed vastamise kohta puudusid.

Näiteks 20.10.2005 saabus ministeeriumile Advokaadibüroo Kaimo Räppo kiri, milles sooviti selgitust millised keskkonnaalased piirangud kehtivad Saaremaal Lümanda vallas Karala külas asuvale Saare maaüksusele. 03.11.2005 saabus Eesti Erametsaliidu kiri vääriselupaikade kaitse kohta. 19.01.2006 saabus M. Rink'i avaldus Sitikoru kinnistu suhtes ostueesõiguse teostamise käskkirja muutmise kohta .

Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei vastata tähtaegselt ka teabenõuetele. Näiteks võib tuua Eestimaa Looduse Fondi 27.01.2006 teabenõude nr 3/60 juurdluse edenemise kohta seoses Laagri nahkhiirte talvituspaigaga. Selles teabenõudes viidatakse ka varasemale vastamata 30.11.2005 päringule looduskaitseosakonna juhatajale. Eestimaa Looduse Fond pidi vastuse saamiseks uuesti pöörduma 06.03.2006 (nr 3/136) ja Keskkonnaministeerium vastas alles 30.03.2006 kirjaga 16-1/9-3.

Lisaks oli ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis Postipoiss arvel mitu teabenõudena registreeritud pöördumist, mille vastamise tähtaeg oli avaliku teabe seaduse kohaselt ammu möödunud.

2.2. Märgukirjade ja selgitustaotluste edastamine

MSVS § 5 lõike 3 ja aluste §35 lõike 4 kohaselt edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või

⁴ RTI 2004, 81, 542

selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut MSVS § 5 lõikes 8 sätestatud korras

Kontrollimisel ilmnis üksikuid rikkumisi avalduste edastamisel. 02.05.2006 pöördus ministeeriumi poole kirjaga Korteriühistu Vao tee 1, 2, 4 ja 8 juhatuse esimees, et naabruses asuv Paekivitoodete Tehas on kaevetöödega jõudnud elamute lähedale, mille tõttu elamurajoon on paksu tolmu sees, majad värisevad ja välisseintele on tekkinud praod. Kiri edastati lahendamiseks Keskkonnainspeksioonile 06.06.2006 kirjaga nr13-4-18/5517-2.

Materjalidega tutvumisel ilmnis, et Keskkonnaministeeriumisse saabub sageli pöördumisi küsimustes, mis edastatakse kuuluvuselt vastamiseks Maa-ametisse sellest adressaati teavitamata. MSVS § 5 lõike 3 kohaselt edastatakse märgukiri või selgitustaotlus pädevale asutusele või organile ning teavitatakse sellest isikut märgukirjas või selgitustaotluses märgitud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Isiku teavitamine ei ole vajalik, kui märgukiri või selgitustaotlus edastatakse sama asutuse või organi teisele ametnikule või töötajale. Kuna Maa-amet ei ole Keskkonnaministeeriumi struktuuriüksus, vaid Vabariigi Valitsuse seaduse ning Maa-ameti põhimääruse kohaselt ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, siis on ka adressaadi teavitamine kirja edastamisest MSVS eelpool viidatud sätete kohaselt nõutav.

2.3. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaegsus

Riigikogu kodukorra seaduse⁵ §-de 147 lõike 1 ja 148 lõike 1 kohaselt võib Riigikogu liige esitada kirjalikult küsimuse Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile, õiguskantslerile ja kaitseväge juhatajale või ülemjuhatajale selle organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. Küsimuse adressaat vastab küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

Kontrollimisel tuvastati, et ühel juhul ei vastatud Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Nimelt saabus 03.06.2005 Keskkonnaministeeriumisse Riigikogu liikme K. Pärnitsa ministriile adresseeritud kirjalik küsimus OÜ-le Merko Kaevandused maavara kaevandamiseks loa taotlemise menetluse võtmise kohta. Vastus Riigikogu juhatusele saadeti ministeeriumi 20.06.2005 kirjaga nr 13-4-6/3520-21.

2.4. Hea halduse tava järgimine haldusmenetluses

Euroopa õigusruumis on haldusõiguse üldprintsibiina üldiselt tunnustatud muuhulgas ka õigus menetlusele mõistliku aja jooksul. Riigikohus on korduvalt märkinud, et põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus. Igaühe õigust heale haldusele on otsesõnu nimetatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41.

Formuleering "mõistlik aeg" on määratlemata õigusmõiste, mis halduspraktikas tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Menetluse pikkuse "mõistlikkus" sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, keerukusest, menetlusosaliste käitumisest ning muudest objektiivsetest asjaoludest.

⁵ RT I 2003, 24, 148 ... 2006, 12, 80

Mõistliku tähtaja põhimõtet ning hea halduse tava selles osas on sisustanud haldusmenetluse seaduse sätted ning Riigikohus. HMS § 5 lõike 4 kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruises sätestatud tähtaja jooksul.

Riigikohus on rõhutanud, et hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb isikule anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust, asja lahendamist mõjutavatest õigusaktidest ning jagada muud asjakohast teavet⁶. Haldusorgan peab tegutsema mõistliku aja jooksul, mis võib olla ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud⁷.

Keskkonnaministeeriumis asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes juhtumeid, kus pärast isiku poolset taotluse esitamist tegi ministeerium järgmise toimingu menetluse raames alles hiljem, kui kuu aja möödudes. Näitena võib siinkohal tuua hr Mati Rink'i 19.01.2006 taotluse Sitikoru kinnistu suhtes ostueesõiguse teostamise käskkirja tühistamiseks. Antud menetluse raames on esitatud teabe nõudmine Võru Keskkonnateenistusele 23.02.2006, millele vastati märtsis. Märtsikuus nõuti avaldusaluses küsimuses täiendavalt seisukohti, lahend seni puudub.

Võib asuda seisukohale, et viivitamine ning tegevusetus esmaste menetlustoimingute sooritamisel võib viia hea halduse tava rikkumiseni.

2.5 Asjaajamine

Asjaajamise parema korralduse, dokumentide hoidmisele seatud nõuete järgimise ning hilisema dokumentide arhiivi üleandmise valguses oleks oluline tähelepanu pöörata järgmisele asjaolule.

Aluste § 46 käsitleb lahendatud paberdokumentide asutuses hoidmisega seonduvat. Selle sätte kohaselt hoitakse lahendatud paberdokumente registraatorites, kiirkõitjates, mappides või muudes ümbristes ning kirjavahetuse puhul paigutatakse samasse toimikusse esmane (algatus)kiri koos vastuskirjade ja muude asja lahendamise käigus tekkinud dokumentidega (memod, ettepanekud, arvamused jms). Dokumendid järjestatakse kronoloogiliselt nii, et need käsitleksid asja terviklikult. Kirjavahetuse lõpetab selles asjas viimati koostatud või saadud dokument.

Asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes, et alati ei ole järgitud dokumentide hoidmisega seotud nõudeid (nt kirjavahetus ei paikne toimikutes terviklikult). Siinkohal esines ka erisusi ning võib märkida, et mõne ministeeriumi struktuuriüksuse puhul oli nõudeid järgitud igati korrektset (näiteks nr 11-10 sarja all asuva toimiku puhul).

3. Ettepanekud

- Arutada kontrollkäigu kokkuvõtte läbi ministeeriumi osakondade juhatajatega.
- Rakendada abinõud dokumendihaldussüsteemis Postipoiss üle ühekuuse tähtaja arvel olevate isikute pöördumiste lahendamiseks ning õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks edaspidi.

⁶ RKHK 3-3-1-33-04, p 16; 3-3-1-47-04, p 18

⁷ RKHK 3-3-1-2-05, p 14