

Kokkuvõte kontrollkäigust Viljandi Linnavalitsusse

Kontrollkäik Viljandi Linnavalitsusse toimus 30.05.2007 ning kontrollkäigu raames kontrolliti märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi MSVS), Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused” (edaspidi määrus) ning teiste isikute ja riigiasutuste vahelist kirjalikku ning suulist suhtlemist reguleerivate õigusaktide järgimist perioodil 2006-2007.

1. Olulisemad asjakohased õigusnormid

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igaühe põhiõigus (põhiseaduse § 46). Vastavalt sellele, kas isik pöördub 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 märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Kui haldusmenetluses ei ole kehtestatud konkreetset tähtaega, tuleb asutusel reageerida isiku pöördumisele mõistliku aja jooksul (HMS § 5)¹. Selgitustaotlusele tuleb vastata hiljemalt 30 päeva jooksul ja vastamise tähtaega võib teatud juhtudel pikendada (MSVS § 6).

Avaliku teabe seadusest 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.

Põhiseadusest tuleneva kohustuse korrektseks täitmiseks on oluline silmas pidada ka määruses 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

Viljandi Linnavalitsuses on isikute vastuvõtt ja vastuvõtuaeg kehtestatud MSVS § 4 lõikes 1 sätestatud korras ja vastav teave on avaldatud ka linnavalitsuse veebilehel. Määruse § 4 lõike 1 alusel on kehtestatud linnavalitsuse asjaajamise kord.

Vastavalt MSVS §-le 7 tuleb märgukirjad ja selgitustaotlused registreerida ning seda tehakse linnavalitsuses dokumendihaldussüsteemis Postipoiss. Asutusele saabunud kirjad on avaliku teabe seaduse §-de 11 ja 12 kohaselt registreeritud dokumendiregistris, mis on avaldatud linnavalitsuse veebilehel.

¹ Nt RKKHm 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 igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele."

2.1 Isikute pöördumistele vastamine

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 mitteametustamisel 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.

Linnavalitsuses oli paljudel juhtudel isiku kirjalikule pöördumisele vastatud suuliselt telefoni teel. Suulises vestluses ei pruugi isik paraku saada kõigist üksikasjadest, sh õiguslikest nüanssidest korrektselt ja hoomatavalt aru. Kui isikuga on olnud ka suuline kontakt, aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatut ning väldib ekslikke järeldusi ja asjatuid arusaamatusi.

2.2 Asjaajamine

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

Määruse § 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 seatud nõudeid (nt kirjavahetus ei paikne toimikutes terviklikult).

2.3. Õigus heale haldusele

Kontrollkäigul ilmnes, et ühel juhul teatati raieloa väljaandmise keeldumisest suuliselt telefoni teel, seetõttu antakse järgnevalt ülevaade õigusest heale haldusele ja selgitatakse raieloa väljaandmise menetlust.

Õigus heale haldusele on põhiseaduse §-st 14 tulenev põhiõigus², mille aluseks on õigusriigi põhimõte.³ Õigus heale haldusele tähendab ühelt poolt isiku õigust sellele, et haldusorgan järgib haldusõiguse üldtunnustatud põhimõtteid⁴ (õiguskindlust, proportsionaalsust, mittediskrimineerimist, õigust olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigust menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkust ja tõhusust, haldusorgani selgitamis- ja nõustamiskohustust, akti adressaadi võimalust anda omapoolseid selgitusi ja esitada

2 RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 16.

3 N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. - Juridica 2006, lk 26.

4 RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 14; RKHKo 15.02.2005 nr 3-3-1-90-04, p 14.

dokumente), teiselt poolt aga seda, et haldusorgan järgib klienditeeninduse põhimõtet⁵ ja üldist ametnikueetikat⁶ (suunatud isiku inimväärikuse austamisele).

HMS § 2 lõike 1 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Haldusmenetlus algab vastavalt HMS § 35 lg 1 punktidele 1 – 3 taotluse esitamisega haldusorganile, haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest või haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseega. Haldusakti andmise menetlus lõpeb aga HMS § 43 lg 1 punktide 1 – 4 järgi haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seejuures kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata, antakse selle kohta nähtuvalt HMS § 43 lõike 2 esimesele lausele haldusakt. Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

Vastavalt HMS § 54 lõikele 1 on haldusakt õiguspärase, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

HMS § 56 lõike 1 esimese lause järgi peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Sama lõike teise lause kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Seejuures HMS § 56 lõikest 2 nähtuvalt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Lisaks sätestab HMS § 57 lõige 1, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Iseenesest vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta tulenevalt HMS § 57 lõikest 2 haldusakti kehtivust, vaidlustamise tähtaega ega too kaasa muid õiguslikke tagajärgi, ent teatud juhtudel võib selle puudumine olla kaebetähtaja ennistamise aluseks.

Looduskaitseseaduse (edaspidi LKS) § 45 sätestab, et tiheasustusosalal asuvaid üksikpuid, välja arvatud kasvav mets metsaseaduse tähenduses ja viljapuud, tohib raiuda kohaliku omavalitsuse loa alusel. LKS § 45 teise lause kohaselt kehtestab loa andmise tingimused ja korra kohalik omavalitsus.

Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TsÜS) § 50 lõikele 1 on kinnisasi maapinna piiritletud osa (maatükk) ning § 54 lõike 1 kohaselt on kinnisasi olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. TsÜS § 53 lõike 2 kohaselt ei saa asi ja selle olulised osad olla eri isikute omandis, seega osalevad asi ja selle olulised osad käibes ühe tervikuna. Seega on kinnisomandi esemeks ka kinnisasi kasvavad puud. Põhiseaduse § 32 lõige 1 sätestab, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud ning lõige 3, et igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sätestab seadus. Asjaõigusseaduse § 68 lõike 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle ning lõike 2 kohaselt võivad omaniku õigused olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega. Seega on LKS § 45 näol tegu omandiõigust piirava sättega, mis annab kohalikele omavalitsusele võimaluse keelata isikul temale kuuluvate puude ja põõsaste raie, millega takistatakse omandi (isikule kuuluval kinnistul asuv puu ja/või põõsas) vaba valdamist ja kasutamist.

5 A. Aedmaa. Selgituskohustuse põhiseaduslik taust. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 159.

6 I. Pilving. Hea haldus. - I. Pilving. Õppematerjal kohtunikele 2003. Haldusõiguse põhiprobleeme. SA Eesti Õiguskeskus, lk 8.

Looduskaitseseaduse § 45 annab kohalikule omavalitusele väga ulatusliku volituse põhiõiguse piiramiseks – nimelt volitab LKS § 45 kehtestama raieloa väljastamise tingimused ning volitusnorm ei täpsusta, millistel alustel ja põhjustel võiks näiteks loa väljastamisest keelduda.

Kui volitusnormis ei ole selgelt fikseeritud selle eesmärk ja ulatus, ei järeldu sellest, et kohalikule omavalitsusele on jäetud piiramatut võimalust raielubade väljastamine regulatsiooni väljakujundamiseks.

Ka raieluba on haldusakt HMS § 51 mõttes ning loa väljastamise menetlus haldusmenetlus HMS § 2 mõttes. Seega peab kohalik omavalitsus raieloa andmise menetluse käigus arvestama muuhulgas ka HMS §-des 35–45 ning §-des 51–59 sätestatuga. Eriti oluline on põhiõiguse piiramise puhul haldusorgani selgitamiskohustus, ärakuulamisõigus ning haldusakti põhjalik motiveeritus. HMS § 54 kohaselt peab haldusakt olema antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastama vorminõuetele. Raieloa andmisest keeldumise aluseks üksnes looduskaitseseaduse §-des 1 ja 43 sätestatud eesmärgi saavutamata aitavad põhjused.