

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse muutmise eelnõu seletuskiri

01.08.2023

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse avalike teenuste kiirema kättesaadavuse eesmärgil märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadust (MSVS), lühendades märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise tähtaega 30 kalendripäevalt 15 kalendripäevale.

Kehtiva MSVS järgi tuleb märgukirjale või selgitustaotlusele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral, lähtuvalt vastamise keerukusest, võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni, teavitades märgukirja või selgitustaotluse esitajat tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest.

Kavandatava muudatuse kohaselt tuleb märgukirjale või selgitustaotlusele vastata mitte hiljem kui 15 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Säilib viivitamata vastamise kohustus ning erilise vajaduse korral tähtaja pikendamise võimalus kuni kahe kuuni. Tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest tuleb märgukirja või selgitustaotluse esitajat teavitada.

Muudatus puudutab eelkõige riigi või kohaliku omavalituse üksuse asutusi, kuid märgukirja või selgitustaotluse adressaadiks võib olla ka mittetulundusühing, sihtasutus, füüsilisest isikust ettevõtja ja äriühing sellise teabe puhul, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite kasutamist.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Kaidi Meristo (kaidi.meristo@just.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee) ning eelnõu mõjuhinnangu on koostanud sama talituse nõunik Kadri Pungas (kadri.pungas@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud 18. mail 2023 kinnitatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga aastateks 2023–2027¹. Programmi punkt 11.16 sätestab: „Lühendame avaliku sektori maksimaalse vastamistähtaja seniselt 30-lt päevalt 15-le päevale.“

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

¹ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>

2. Seaduse eesmärk

Kavandatud muudatuse eesmärk on parandada riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste teenuste kättesaadavust, kiirendades vastamist isikute pöördumistele, mis puudutavad asustuste või organite töö korraldamist või valdkonna arengu kujundamist, avaliku elu või riigivalitsemisega seotud teavet, teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist ning selgitusi asutuse poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse MSVS §-i 6, vähendades märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise maksimaalset tähtaega 30 kalendripäevalt 15 kalendripäevale.

Seaduse kehtiva redaktsiooni järgi tuleb märgukirjale või selgitustaotlusele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem, kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni, teavitades märgukirja või selgitustaotluse esitajat tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest.

Kavandatud muudatuse järgi tuleb endiselt märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastata viivitamata. 15 kalendripäeva on maksimaalne aeg, mille jooksul tuleb pöörduja küsimusele vastata. Erilise vajaduse korral on võimalik tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest tuleb märgukirja või selgitustaotluse esitajat teavitada.

MSVS näeb ette märgukirjale või selgitustaotlusele vastamise kujul ette ühe haldustoimingu. Üldseadusena reguleerib sellise toimingu sooritamise korda haldusmenetluse seadus² (HMS), mis konkreetseid tähtaegu haldusmenetluse läbiviimisele ei kehtesta (v.a vaidemenetlus). Üldise põhimõttena sätestab HMS, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2), Menetlustoimingud tuleb teha viivitamata, kuid seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lg 4). Need põhimõtted kehtivad ka selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamisel. MSVS sätestab märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise täpsema korra, sealhulgas pöördumistele vastamise tähtaja.

MSVS ei sätesta igasugusele pöördumisele vastamist. Haldusmenetluse käigus toimuv infovahetus toimub HMS-iga reguleeritud üldises korras või vastavat menetlust reguleerivas eriseaduses sätestatud korras ja tähtaegadel.

Märgukiri on MSVS kohaselt isiku pöördumine, millega isik;

- 1) teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks;
- 2) annab adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet (MSVS § 2 lg 1).

Selgitustaotlus on isiku pöördumine, milles isik:

² [RT I. 03.02.2023, 14](#)

- 1) taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist;
- 2) taotleb õiguslase selgituse andmist riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta (MSVS § 2 lg 2).

Kui pöördumises taotletakse avalikule teabele juurdepääsu võimaldamist, vastatakse pöördumisele avaliku teabe seaduses³ (AvTS) sätestatud korras. Teabenõue tuleb täita viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul (AvTS § 18 lg 1). Keerulisemate juhtumite puhul on võimalik teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani (AvTS § 19).

Sarnaselt 2004. aastal Riigikogus menetletud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõuga⁴ (251 SE) on ka siinses eelnõus tähtaja määramisel lähtutud kalendripäevadest. Mida lühem on vastajale antud tähtaeg, seda olulisem on, et vastaja saaks talle antud aega realselt vastuse menetlemiseks kasutada. Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ametnikud ja töötajad menetlevad vastuseid esitatud pöördumistele kalendripäevadel. Et vastamise tähtaeg ei sõltuks sellest, millises perioodis⁵ selgitustaotlus või märgukiri asutusele esitatakse, on eelnõus vastamise maksimaalne tähtaeg esitatud kalendripäevades.

Selgitustaotlusele ja märgukirjale vastamise tähtaja lühendamine⁶ oli planeeritud ka 2004. aastal Riigikogu menetluses olevas märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu (251 SE) esialgses tekstis, mille järgi märgukirjale või selgitustaotlusele tuli vastata viivitamata, kuid mitte hiljem, kui 15 kalendripäeva jooksul selle saamisest (v.a õiguslased selgitused, mille vastamise maksimaalne tähtaeg oli 1 kuu). Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võis vastuse esitada kahe kuu jooksul selle saamisest. Lisaks vastamise tähtaja muutmisele ühelt kuult 15 kalendripäevani täpsustati eelnõu ka haldusmenetlusele omase viivitamatu vastamise kohustuse põhimõttega.

Riigikogu põhiseaduskomisjon vastamise tähtaja lühendamise eelnõu ei nõustunud ning muutis eelnõu. Eelnõusse jäi viivitamata vastamise kohustuse põhimõte ja tähtaja pikendamise võimalus, kuid seni kehtinud⁷ maksimaalse vastamise tähtaega ei muudetud. Küll aga täiendati eelnõu tähtaja pikendamisest ja selle põhjustest teavitamise kohustusega.

2018. aasta kevadel pöördus Eesti Tööandjate Keskliit valitsuse majandusarengu komisjoni poole murega, et menetluslikud tähtajad on Eesti õiguses sätestatud liialt pikana. Muu hulgas

³ RT I, 07.03.2023, 11

⁴ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus 251 SE, algatatud 09.02.2004. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b7e947c-8cfb-3585-8a35-317a31b53505/margukirjale-ja-selgitustaotlusele-vastamise-seadus>

⁵ Kalendripäevades tähtaega arvestades võib nt jõulude ajal jääda pöördumisele vastamiseks 4 kalendripäeva vähem, võidupüha ja jaanipäeva ajal 2 kalendripäeva vähem.

⁶ Eelnõuga tunnistati kehtetuks avaldustele vastamise seadus (RT I 1994, 51, 857), mille järgi tuli märgukirjadele ja avaldustele vastata hiljemalt ühe kuu jooksul arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võis tähtaega pikendada kahe kuuni.

⁷ Avaldustele vastamise seaduse § 3: „(1) Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ja neile kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võivad riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kahe kuuni.“

tegi liit ettepaneku lühendada selgitustaotlustele vastamise tähtaega seniselt 30 päevalt 14 päevale.

Enne asjakohase eelnõu ettevalmistamist uuris Justiitsministeerium selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamise tegelikku praktikat⁸, küsides ministeeriumidelt ning Eesti Linnade ja Valdade Liidult 2017. aastal ja 2018. a esimesel poolaastal esitatud selgitustaotluste ja märgukirjade vastamise tegeliku tähtaja kohta. Samuti küsiti ministeeriumide ja liidu seisukohta kavandatava muudatuse idee kohta. Saadud vastustest (Keskkonnaministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi dokumendihaldussüsteem sellist statistikat teha ei võimaldanud) selgus, et ministeeriumide keskmine selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamise aeg on 22 kalendripäeva. Linnade ja valdade dokumendihaldussüsteem ei võimaldanud selgitustaotlusi ja märgukirju teistest pöördumistest eristada ja küsitud statistikat anda. Tallinna linnal oli tema andmetel võimalik 14 kalendripäeva jooksul vastata 77%-le neile esitatud märgukirjadest ja selgitustaotlustest ning umbes 6%-l juhtudest vajas linn vastamiseks rohkem kui 30 kalendripäeva.

Ministeeriumid ja Eesti Linnade ja Valdade Liit tähtaja lühendamist ei toetanud, kuna selgitustaotlustele vastamise kiirus sõltub selle keerukusest ja asutuse igapäevatöö korraldusest. Tihti tuleb selgitustaotlustele vastamiseks teha mitmete normide omavaheliste seoste analüüs või täiendav lisateabe kogumine (nt täiendav kirjavahetus selgitustaotluse esitajaga, päringud teistelt asutustelt, kohalikele omavalitsustelt jmt) ning kaasata erinevate valdkondade esindajad, sh ka väljastpoolt asutust. Lühem tähtaeg takistab ajaplaneerimist oma igapäevatöö korraldamisel ja mõjub seega ka põhitöö kvaliteedile. Vastamine 14 päeva jooksul osutub keeruliseks olukorras, kus ühel ametnikul on vaja samaaegselt vastata mitmele kirjale, sh teabenõudele, millele tuleb vastata 5 tööpäeva jooksul.

Samuti töid ministeeriumid oma seisukohtades välja, et MSVS § 6 kohaselt on asutustel kohustus vastata selgitustaotlustele ja märgukirjadele viivitamata, mistõttu maksimaalset tähtaega ei ole vaja muuta. Pikema tähtaja säilimine jätaks aega keerulisemate selgitustaotluste analüüsiks ning säästaks aega tähtaja pikendamise teavituse koostamise arvelt. Isiku teavitamine tähtaja pikendamisest ja selle põhjustest suurendaks veelgi bürokraatiat.

MKM toetas tähtaja lühendamist märgukirjade ja nende selgitustaotluste osas, kus selgitust küsitakse õigusaktis sisalduva normi kohta (MSVS § 2 lg 2 p 2). Selgitustaotlus, millele vastamine nõuab teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist (MSVS § 2 lg 2 p 1), on oluliselt töömahukam tegevus, mistõttu vastamise tähtaega on vaja tihtipeale pikendada.

Arvestades MSVS §-s 6 sätestatud viivitamata vastamise kohustuse põhimõtet ja asjaolu, et adressaadile säilib võimalus pikendada keerukamatel juhtudel selgitustaotlusele ja märgukirjale vastamise tähtaega, peaks 15 kalendripäevasest vastamistähtajast enamikel juhtudel piisama. Ka senine praktika märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel annab aluse arvata, et mõningate töökorralduslike muudatustega on pöördumistele vastamine 15 kalendripäeva jooksul võimalik. Selgitustaotluste vastamise aeg sõltub lisaks küsimuse keerukusest suuresti ka asutuse sisesest töökorraldusest. Muu hulgas sellest, kui pikk on kirjade töövoog (nii sissetulevate kirjade tee pikkus vastajani kui ka väljaminevate kirjade kooskõlastajate ring ning allkirjastaja isik). Seadus ei nõua, et kirjadele vastab asutuse juht. Seega saab asutustes, kus märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine on asutuse juhi ülesanne, töövoogu lühendada pöördumistele vastamise delegeerimisega.

⁸ Justiitsministeeriumi 07.01.2019 kiri nr 10-4/134-1. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6162448>

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Mõju riigivalitsemisele

Kavandatav muudatus mõjutab kahte sihtrühma:

- 1) Isikud, kes pöörduvad asutuste poole märgukirjades ja selgitustaotlustes. Kogu elanikkonnaga võrreldes on tegemist väikese sihtrühmaga.
- 2) Märgukirjade ja selgitustaotluste adressaadid ehk riigi-, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutused, organid, ametnikud, töötajad või kollegiaalorgani liikmed. Muudatus puudutab seega kõikide avaliku sektori asutuste neid ametnikke ja töötajaid, kelle ülesannete hulka kuulub märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine ja/või selleks sisendi andmine. Eelduslikult on tegemist keskmise suurusega sihtrühmaga.

Muudatus avaldab mõju keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile ning avalikkuse usaldusele riigiasutuste tegevuse suhtes.

6.1.1. Mõju keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse töökorraldusele

Muudatustel on mõju avaliku sektori asutuste töökorraldusele märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel, mida tuleb teha senisest lühema lõpptähtajaga. Mõju ulatus 2. sihtrühmale (avaliku sektori asutused) on keskmine või väike, erinedes mõneti asutuste lõikes sõltuvalt laekuvate pöördumiste mahust.

Peamiseks töökorralduslikuks muudatuseks, mis puudutab tervet sihtrühma, on vajadus sisemine kord viia vastavusse uue nõudega. Samas ei kaasne sihtrühmale olulisi kohanemiskulusi, sest ka praegu on asutustel kohustus vastata märgukirjadele ja selgitustaotlustele viivitamata. Teatavad kohanemiskulused lühema tähtajaga toimetulekuks avalduvad eelkõige olukordades, kus märgukirjade ja selgitustaotluste maht ja neile vastavate ametnike ja töötajate töökoormus on suur. 2019. aasta alguses Justiitsministeeriumi poolt kogutud andmetest selgus, et keskmiselt kulus ministeeriumidel märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamiseks 22 kalendripäeva. Praktika näitab seega, et 15 kalendripäeva nõue koos tähtaja pikendamise võimalusega eeldab asutustelt mõningate töökorralduslike muudatuste tegemist, et märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele kuluvat aega lühendada.

Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele kuluv aeg sõltub nii pöördumise keerukusest ja mahust, asutuse töökoormusest (sh pöördumiste arvust) kui ka asutusesisesest töökorraldusest kirjadele vastamisel (sh kooskõlastamise ja allkirjastamise praktika).

Asutustele, kus laekuvate märgukirjade ja selgitustaotluste arv on suurem ja seega ka töökoormus neile vastamisel suurem, on muudatusel ulatuslikum mõju. Ebasoovitava mõju riskina võib suureneva tähtaja pikendamiste osakaal selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamisel, sest praktikas ei suudeta lühema tähtajaga toime tulla. Samuti võib üksikutes asutustes osa töötajate koormus oluliselt suureneva, mis toob kaasa täiendavate töötajate palkamise vajaduse. Eelduslikult on võimalik need olukorrad siiski lahendada sisemiste ümberkorralduste ja tööprotsesside muutmise ja optimeerimisega. Samuti on üheks ebasoovitava mõju riskiks vastuste kvaliteedi langus täiendava ajasurve tõttu. Seda riski aitab maandada seadusega ettenähtud tähtaja pikendamise võimalus, mis aitab tagada vastuste kvaliteeti ka keerukamate pöördumiste puhul.

Mõju avaldumise sagedus asutuste jaoks on suurem uue tähtajanõudega kohanemise perioodil ning sõltub märgukirjade ja selgitustaotluste laekumise sagedusest. Mida sagedamini laekuvad pöördumised, seda sagedamini võib muudatusega kohanemise perioodil tekkida olukordi, mis eeldavad asutustelt senise töökorralduse korrigeerimist.

6.1.2. Mõju avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile ning avalikkuse usaldusele riigiasutuste tegevuse vastu

Sihtrühmale 1 (märgukirjade ja selgitustaotluste koostajad) avaldab muudatus mõju eelkõige avalike teenuste parema (senisest kiirema) kättesaadavuse näol, millega kaasneb teatav usalduse kasv riigi tegevuse vastu. Sihtrühmale 2 (avaliku sektori asutused) avaldub kaudne mõju usalduse suurenemise ja avaliku sektori maine tõusuga.

Mõju ulatus on pigem väike, sest tõenäoliselt ei toimu sihtrühma käitumises muutusi. Nii mõju ulatus kui ka avaldumise sagedus sõltuvad sellest, kui tihti sihtrühma kuuluv isik asutuste poole pöördub: mida sagedamini on isikul positiivne (kiire ja professionaalne) kokkupuude avaliku sektori asutustega, seda tõenäolisemalt suureneb ka tema usaldus riigi vastu. Ebasoovitava mõju riskina võib lühema tähtaja tõttu langeda märgukirjadele ja selgitustaotlustele antavate vastuste kvaliteet, mis vastupidiselt oodatule võib langetada avalike teenuste kvaliteeti ja avalikkuse usaldust riigi tegevuse suhtes. Selle riski maandamiseks saavad asutused kasutada tähtaja pikendamise võimalust, et tagada keerukamate pöördumiste korral vastuse piisav põhjalikkus ja kvaliteet.

7. Seaduse eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne tulusid ega märkimisväärseid kulusid.

Seaduse rakendamisega võivad kaasneva kulud, mis kaasnevad täiendava inimressursi värbamisega valitsemisalades, kus märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise koormus on väga suur.

8. Rakendusaktid

Rakendusakte eelnõuga ei kavandata.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras. Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise tähtaja lühendamine ei too endaga kaasa põhimõttelisi muudatusi võrreldes varasemalt kehtinud

korruga. Endiselt jääb kehtima põhimõte, et vastata tuleb viivitamata ning keerulisemate pöördumiste puhul jääb võimalus vastamise tähtaja pikendamiseks. Seetõttu ei ole tarvis lisaega muudatustega tutvumiseks ning seaduse jõustumine tavakorras on õigustatud.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu kõikidele ministriumidele ja Riigikantseleile.

Eelnõu esitatakse arvamuse andmiseks Vabariigi Presidendi Kantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikohtule ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule.