



Õiguskantsler

Mart Võrklaev
vallavanem
Rae Vallavalitsus
info@rae.ee

Teie 21.02.2013 nr 10-8/703

Õiguskantsler 25.04.2013 nr 7-5/130127/1301953

**Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks
ja soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Koduse mudilase toetus**

Lugupeetud Mart Võrklaev

Teile teadaolevalt pöördus minu poole seoses probleemidega koduse mudilase toetuse maksmisel. Tänan Teid, et andsite mulle avalduse lahendamiseks asjakohast teavet.

Analüüsinud avaldaja kirja, Teie vastust minu teabe nõudmisele ning asjakohaseid õigusakte, leian, et Rae Vallavalitsus ei järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet osas, milles

- vald ei teavitanud avaldajat tema suhtes läbiviidava haldusmenetluse algatamisest ning ei andnud avaldajale võimalust esitada haldusmenetluses oma arvamus ja vastuväited
- vald ei kohaldanud toetuse maksmise peatamise otsuse tegemisel talle antud kaalutusõigust
- avaldaja suhtes tehtud otsus peatada koduse mudilase toetuse maksmine oli ebaproportsionaalne
- vald ei toimetanud koormavat haldusakti avaldajale kätte kooskõlas seadusega.

Eeltoodu tähendab, et avaldaja suhtes antud haldusakt, millega Rae Vallavalitsus peatas avaldajale koduse mudilase toetuse maksmise ning avaldaja jäi ilma 2012. a oktoobrikuu toetusest, oli materiaalselt kui formaalselt õigusvastane.

Kuna avaldusaluses asjas on rikkumine kõrvaldatav, teen Teile tulenevalt õiguskantsleri seaduse § 35¹ lõikest 2 ettepaneku vabandada avaldaja ees ning maksta avaldajale välja 2012. a oktoobrikuu eest saamata jäänud koduse mudilase toetus.

Tulenevalt avaldusalusest asjast nähtuvatest haldusmenetluse alastest minetustest soovitan Teil ühtlasi tõsta Rae Vallavalitsuse õigusala teadlikkust. Kuna haldusmenetluse seadus on kehtinud juba üle kümne aasta, soovitan tungivalt Teil kaaluda oma ametnike haldusmenetluse alaste teadmiste kontrollimist ja neile vastava koolituse pakkumist.

Palun Teil mulle hiljemalt 10.05.2013. a vastata, kuidas Te minu ettepanekut täitsite ning mida ja millal võtate ette minu soovitustesse puutuvalt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin. Selleks käsitlen esmalt menetluse asjaolusid ja selle käiku (I). Seejärel annan avaldusaluses asjas õigusliku hinnangu (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja selgitas mulle saadetud avalduses, et on õigustatud saama Rae Vallavolikogu 16.11.2010. a määruse nr 37 „Rae valla eelarvest toimetuleku kindlustamiseks peretoetuste maksmise ja lapse koolitee kulude hüvitamise korra kinnitamine” (edaspidi nimetatud *Määrus*) alusel makstavat koduse mudilase toetust. Avaldaja selgituse kohaselt on toetuse suurus 120 eurot kuus. Eelmise aasta oktoobri kuu eest avaldaja aga toetust ei saanud, kuna vald oli peatanud toetuse maksmise põhjusel, et avaldajal oli maksetähtaja ületanud võlgnevus Rae Vallavalitsuse või selle allasutuse ees.

2. Avaldaja selgitused võlgnevuse põhjuste kohta olid järgmised. Tema koolis käiva lapse klassijuhataja oli saatnud lapse emale e-kirja, milles olevat teatanud, et kool (vald kooli pidajana) kavatseb osta lastele õpilaspäevikud, mille ligikaudne maksumus pidi olema 3 eurot. Neil, kes ei soovi päevikut osta, paluti sellest õpetaja e-postile teada anda. Mulle pole teada, et lapse ema oleks õpetajale väljendanud soovi päevikut mitte osta. Avaldaja väitel tema õpetaja kirjast ega päeviku ostu kavatsusest teadlik polnud. Kuigi pakkumine päevikut osta tehti lapse ema e-posti aadressile, saatis vald arve päeviku eest maksmiseks avaldaja e-posti aadressile. Avaldaja selgitas, et seni on muud kooliga seonduvad arved (söögiraha) saadetud lapse ema e-posti aadressile ja need arved on kõik kätte saadud ja tasutud. Seekord aga otsustas vald saata arve avaldaja e-postile, mida avaldaja väidetavalt kasutas lapse kooli minnes e-kooli keskkonna kasutajaõiguste saamiseks. Kuna ta seda aadressi enam aktiivselt ei kasutanud, ta arvest teada ei saanud. Kui avaldaja oleks arve maksmise kohustusest teadlik olnud, oleks ta enda sõnul selle tasunud, sest summa oli väike: 2 eurot 50 senti. Kokkuvõttes oli avaldaja seisukohal, et pole õige teha müügi pakkumus ühele isikule ühte sidevahendit kasutades ning esitada arve teisele isikule, kasutades selleks e-kooli keskkonda sisselogimiseks kasutatavat e-posti aadressi. Peale selle leidis avaldaja, et arvestades võlgnetavat summat, oli toetuse maksmise peatamine ebaproportsionaalne.

3. Avaldusaluses asjas seisukoha kujundamiseks ning lisateabe saamiseks pöördusin Teie poole teabe nõudmisega. Teie vastusest teabe nõudmisele toon välja alljärgneva.

4. Selgitasite, et koduse mudilase toetuse maksmise eesmärgiks on toetada rahaliselt lapsevanemaid, kelle eelkooliealine laps ei käi lasteaias. Tegu on Rae valla vabatahtliku toetusega.

Avaldajale toetuse maksmise lõpetamise aluseks oli Rae Vallavalitsuse 13.11.2012. a korraldus nr 1144 (edaspidi nimetatud *Korraldus*), mille õigusliku alusena nimetasite oma kirjas Määruse § 5 lõike 3 punkti 4 ja § 3 lõike 15 punkti 1. Avaldajale tegi vald korralduse teatavaks 15.11.2012. a e-posti teel. Avaldaja tasus võlgnevuse 21.11.2012. a.

Küsimusele, kas avaldajale toetuse maksmise peatamine oli Teie hinnangul proportsionaalne ja kaalutlusvigadeta, vastasite, et „[---] Oleme seisukohal, et otsustus kõnealuse toetuse mitteraksmiseks on õiguspärane ja põhjendatud, kuivõrd kehtiva Korra kohaselt ei olnud võimalik isikule antud hetkel seda maksta. On põhjendamatagi selge, et Rae Vallavalitsus peab otsustuste vastuvõtmisel lähtuma kehtivatest õigusaktidest, so antud juhul Rae Vallavolikogu poolt kehtestatud Korrast ja mistahes erisusi ei ole paraku võimalik omaalgatuslikult teha olukorras, kus Kord selleks vastavat volitusnormi ei sisalda. [---].”

Möönsite oma vastuses teabe nõudmisele, et Rae vald ei kuulunud avaldaja jaoks negatiivse otsustuse langetamisel eelnevalt ära avaldaja arvamust. Põhjendasite seda asjaoluga, et mistahes Rae valla poolsete toetuste maksmise tingimused on avalikult kättesaadavad ning ärakuulamine ei oleks muutnud asjaolu, et isik ei vastanud haldusakti (korralduse) andmise hetkel toetuse saajale ettenähtud tingimustele, so ühel lapsevanemal oli võlgnevus Rae valla ees.

Avaldajale ja nende perele arvete saatmise osas selgitasite, et avaldaja lapse klassijuhataja saatis pakkumuse klassipäevikut osta lapse ema e-posti aadressile. Ka muud arved saadeti avaldaja lapse emale. Leidsite aga perekonnaseaduse § 166 lõikele 2 tuginedes, et mõlemal lapsevanemal on õigus ja kohustus hoolitseda oma alaealise lapse eest, mistõttu ei oma asjaolu, kas arve saadetakse lapse emale või isale, tähtsust. Teie vastusest tuleneb, et Rae Vallavalitsuse Rahandusametile edastas avaldaja e-posti andmed lapse klassijuhataja, kellele omakorda pidi kontaktandmed andma avaldaja ise.

Küsimusele, kas enne toetuse maksmise peatamist tuletasite avaldajale võlgnevust meelde, vastasite, et Määrusest ega ka mistahes muust õigusaktist ei tulene kohustust võlgnikele meeldetuletusi, kordusarveid vms saata.

Lisasite oma vastusele avaldaja, valla ja kooli vahelise kirjavahetuse. Muu hulgas nähtub kirjavahetusest, et avaldaja lapse klassijuhataja saatis tavapäraselt kirjad avaldaja lapse emale. Õpilaspäeviku eest tasujana nimetas õpetaja vallale aga avaldaja ning edastas vallale avaldaja e-posti aadressi. Vallale saadetud e-posti aadressi avaldaja paraku enam ei kasutanud. Kirjavahetusest selgub, et avaldaja tunnistas e-posti aadressi uuendamata jätmist enda eksimusena ning andis õpetajale uue kontaktaadressi.

II Õiguslik hinnang

5. Asjas on põhiküsimus, kas Rae Vallavalitsus rikkus avaldaja põhiõigusi ja -vabadusi, peatades oma korraldusega avaldajale koduse mudilase toetuse maksmise, mille tulemusena ei saanud avaldaja toetust 2012. a oktoobrikuu eest. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan lühidalt hea halduse tava põhiseaduslikku tausta (p 6). Seejärel annan hinnangu avaldusale asjale (p-d 8—29).

Hea halduse tava põhiseaduslik taust

6. Riigivõimu teostajad, sh kohalik omavalitsusüksus, on põhiseaduse (edaspidi PS) § 14 kohaselt kohustatud oma tegevusega tagama isiku põhiõigusi ja -vabadusi. See tähendab, et nii isiku suhtes läbiviidav või teda puudutav haldusmenetlus kui ka menetluse tulem peab olema põhiseaduspärane ja õiglane.¹

Haldusorgani kohustusele tagada õiglane ja kohane menetlus vastab PS §-st 14 tulenev isiku põhiõigus heale haldusele. Selle põhiõiguse sisuks on põhiseaduspärase haldusmenetluse kaudu tagada, et halduse tegevus isiku suhtes ei oleks formalistlik, vaid inimväärikas ja õiglane. Sellest johtuvalt peab haldusmenetlus olema eesmärgipärane ja läbipaistev, menetlusest puudutatud isik

¹ RKHK 19.04.2010. a otsus asjas nr 3-3-1-4-10, p 12: „Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse”.

tuleb menetlusse kaasata, teda peab kohtlema viisakalt ja üldjuhul tuleb ta ka ära kuulata ning langetatavaid otsuseid peab üldjuhul isikule põhjendama.²

Isiku põhiõigus heale haldusele on eelkõige tagatud haldusmenetluse seadusega³, mida on kohustatud järgima ja rakendama kõik kohaliku omavalitsusüksuse organid oma mis tahes haldustegevuses.

7. Eeltoodule tuginedes analüüsin alljärgnevalt Rae Vallavalitsuse tegevust avaldusaluses asjas.

Hinnang avaldusalusele asjale

8. Hindan Rae Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust avaldaja asja menetlemisel neljast järgnevast aspektist:

- kas vallavalitsus pidi avaldaja kaasama haldusmenetlusse ning andma talle võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited
- kas Korraldus avaldajale toetuse maksmise peatamiseks oli sisuliselt õiguspärane, sh kaalutusvigadeta ja proportsionaalne
- kas Korraldus tehti avaldajale teatavaks kooskõlas seadusega.

9. Seejuures selgitan, et otstarbekuse kaalutlustel ma ei hinda avaldusaluses asjas, kas vallavalitsus oli õigustatud algatama avaldaja suhtes haldusmenetluse Korralduse andmiseks. Teisisõnu ei võta ma asjas seisukohta, kas Määruse need normid, mis lubavad sotsiaaltoetuse jätta määramata või lubavad selle maksmise peatada või lõpetada, kui toetuse taotlejal on valla ees nt eraõigussuhtest tekkinud võlg, on põhiseaduspärased. Alljärgnevalt analüüsin punktis 8 nimetatud aspekte ning teen seda ükshaaval.

a) informeerimine ja ärakuulamine

10. Isiku informeerimine tema suhtes läbiviidavast menetlusest on üks fundamentaalsemaid hea halduse põhimõtteid. Selle põhimõtte väljendusena sätestab haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 35 lõige 1, et haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus loetakse algatatuks, kui menetlusosalist menetluse algatamisest teavitatakse (punkt 2) või saab menetlusosaline haldusmenetluse algatamisest teada esimese menetlustoimingu sooritamisega tema suhtes (punkt 3). Sätete eesmärk on, et isik, kelle suhtes haldusmenetlust läbi viiakse, peab olema menetlusse kaasatud. Kaasamine on vajalik, et haldusotsus oleks õige ja õiglane. Välistatud peab olema õigusriigis lubamatu „salahaldus”, st isiku objektistamine ja tema isiku suhtes otsuse tegemine teda ennast menetlusse kaasamata. Erandid sellest üldisest informeerimise ja kaasamise kohustusest sätestab seadus.

11. Sarnastel eesmärkidel sätestab HMS § 40 lõige 1 haldusorgani kohustuse enne haldusakti andmist võimaldada menetlusosalisele esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Isiku informeerimata jätmine tema suhtes läbiviidava

² Riigikohtus on hea halduse tava sisu selgitanud väga mitmetes oma lahendites, näiteks RKÜK 31.05.2011. a otsus asjas nr 3-3-1-85-10, p 37: „Hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks ei saa pidada menetluse läbiviimist menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata”; RKHK 05.03.2007. a otsus asjas nr 3-3-1-102-06, p 21: „Hea halduse põhimõtted eeldavad muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet. Selleks tuleb isik kõigepealt menetlusse kaasata, et kuulata ära tema arvamus, tal peab olema võimalus esitada vastuväited, anda asjakohaseid selgitusi, asjaolusid tuleb uurida, koguda tõendeid, kaaluda erinevaid variante jne.”

³ RKPJK 17.02.2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 17.

menetluse algatamisest ning isiku arvamuse ja vastuväidete ärakuulamata jätmise on lubatud vaid HMS § 40 lõikes 3 sätestatud juhtudel.

12. Olete oma vastuses minu teabe nõudmisele öelnud, et jätsite avaldaja arvamuse enne tema jaoks negatiivse otsuse andmist ära kuulamata. Põhjendasite seda asjaoluga, et ärakuulamine poleks muutnud fakti, et avaldaja oli Rae vallale haldusakti andmise ajal võlgu, mistõttu ta ei vastanud toetuse saajale ettenähtud tingimustele. Samuti ütlesite, et Määrus on kõigile soovijatele kättesaadav, isikul on endal võimalik õigusaktiga tutvuda ja saada sel viisil teada, mida toob endaga kaasa võlg valla või tema allasutuse ees.

13. Paraku ei näe HMS § 40 lõige 3 ette võimalust jätta isik menetlusest informeerimata ja tema arvamus ära kuulamata Teie esitatud põhjustel. Vaid HMS § 40 lõikes 3 sätestatud erandite esinemisel on lubatud koormava haldusakti puhul jätta isik ära kuulamata.⁴ Isikule koormava haldusakti puhul on ärakuulamine kohustuslik.

14. Eeltoodut arvestades asungi seisukohale, et **Rae vald toimis õigusvastaselt jättes avaldaja tema suhtes läbiviidavasse toetuse peatamise menetlusse kaasamata ja tema arvamuse ja vastuväited ära kuulamata.** Kõnealune rikkumine mõjutas ka asja sisulist otsustamist (vt HMS § 58).

b) haldusakti sisuline õiguspärasus

15. Õigusnorm koosneb abstraktse faktilise koosseisu kirjeldusest ja õiguslikust tagajärjest. Õiguslik tagajärg kohaldub, kui konkreetsed elulised asjaolud vastavad normis sätestatud abstraktsele faktilisele koosseisule. Haldusorganile antud kaalutusõiguse puhul saab haldusorgan valida mitme erineva õigusliku tagajärje vahel. Kuna õigusriigis ei saa kaalutusõigus tähendada haldusorgani kontrollimatut suvaotsustamist, on kaalutusõiguse teostamisele kehtestatud reeglid. HMS § 4 lõige 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

16. Käesoleval juhul on minu hinnangul rikutud kohustust kaalutusõiguse olemasolul seda kohaldada. Nimelt tuleneb PS § 3 lõikes 1 nimetatud seaduslikkuse põhimõttest, et kui seadusandja (või määruse andja) on seaduses (määruses) ette näinud kaalutusõiguse, siis **haldusorgan peab kaalutusõigust alati kohaldama.**⁵

17. Kirjutasite vastuses minu teabe nõudmisele, et avaldaja suhtes Korralduse andmise aluseks oli Määruse § 3 lõike 15 punkt 1 ja § 5 lõike 3 punkt 4.

Määruse § 3 lõike 15 punkt 1 sätestab: „Paragrahv 2 lõige 1 punktides 2 ja 7 makstava toetuse ja kuluhüvitise puhul on Rae Vallavalitsusel õigus maksmine peatada juhul, kui käesolevas lõikes nimetatud toetuse või kuluhüvitise saaja(te)l on toetuse või kuluhüvitise maksmisele eelneva kuu viimase kuupäeva seisuga maksetähtaja ületanud võlgnevus Rae Vallavalitsuse või selle allasutuse ees, välja arvatud juhul kui võlgnevus on ajatatud.”⁶

⁴ RKHK 20.04.2011. a otsus asjas nr 3-3-1-94-10, p 20. **Juhin tähelepanu, et isegi mittediskretsiooniliste sätete puhul on isiku ärakuulamata jätmise lubamatu** (RKHK 23.02.2004.a otsus asjas nr 3-3-1-1-04, p 20).

⁵ RKHK 11.11.2002. a otsus asjas nr 3-3-1-14-01 p 11: „Kollegium märgib, et diskretsiooni kohaldamine juhtudel, kui seadus näeb ette diskretsiooni, pole mitte üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus.”

⁶ Määruse § 2 lõike 1 punktis 2 on sätestatud koduse mudilase toetus ning punktis 7 õpilase sõidukompensatsioon.

Määruse § 5 lõike 3 punkt 4 sätestab: „(3) Toetuse maksmine lõpetatakse Rae Vallavalitsuse korraldusega järgmistel juhtudel: [---] 4) vanemal või lapse eestkostjal on võlgnevus Rae vallale (Rae Vallavalitsus ja selle allasutused), välja arvatud juhul kui võlgnevus on kokkuleppel ajatatud.”

18. Niisiis olete viidanud toetuse maksmise peatamise alusena kahele erinevale, kuid sama toetuse kohta kehtestatud regulatsioonile. Neist ühel juhul võib haldusorgan toetuse maksmise võlgnevuse korral peatada, jätkates selle maksmist pärast võlgnevuse likvideerimist. Teisel juhul aga haldusorgan lõpetab toetuse maksmise.

19. Oma vastuse punktis 3 kirjutasite: „Rae Vallavalitsuse 13.11.2012 korralduse „Koduse mudilase toetuse maksmine“ nr 1144 punktiga 2.2. peatati toetuse maksmine [---].” Vastuse punktis 12 selgitasite, et toetuse maksmine peatati maksetähtaja ületanud võlgnevuse tõttu ning toetuse maksmine jätkus pärast võlgnevuse likvideerimist järgmise taotluse perioodi eest. Asjaolu, et toetuse maksmist jätkati pärast võlgnevuse maksmist, tuleneb ka Teie vastusele lisatud vallavalitsuse ametniku 05.12.2012. a e-kirjast avaldajale. Samuti kinnitas seda mulle avaldaja.

20. Eeltoodust ning asjaolust, et Teie viidatud Korralduse andmise aluseid pole võimalik üheaegselt rakendada, tuleneb, et Korralduse andmisel lähtus Rae Vallavalitsus Määruse § 3 lõike 15 punktist 1. **Nimetatud säte näeb aga ette kaalutusõiguse.**

21. Õigusaktide koostamise normitehnika reeglite järgi peab õigusakti andja sõnastama kaalutusõiguse viisil, mis ei jäta kahtlust kaalutusõiguse olemasolu või selle puudumise osas.⁷ Niisiis tuleb kaalutusõiguse olemasolu üle otsustamiseks esmalt vaadata normi sõnastust ja kasutatud sõnade tähendust. Kaalutusõiguse olemasolule viitavad näiteks sõnad „võib”, „on õigustatud”, „tohib”. Leian, et käeoleval juhul on määrusandja kaalutusõiguse sätte keeleliselt selgelt sõnastanud: „on Rae Vallavalitsusel õigus maksmine peatada.” Seejuures ei tähenda „õigus maksmine peatada” valla õigust ilma pikemata otsustada toetuse maksmise peatamise või mittepeatamise vahel, vaid peatamise või mittepeatamise otsuseni peab viima juhtumi sisuline, kõiki kaalutusreegleid (HMS § 4 lõige 2) hõlmav kaalumise. Märgin sedagi, et normi ebaselguse või võimaliku kahtluse korral, kas haldusorganil on kaalutusõigus või mitte, tuleb normi tõlgendada ning ainult normi sõnastus ei pruugi alati kaalutusõiguse olemasolu või selle puudumise kohta selget vastust anda.⁸ Erinevate tõlgendamisvõimaluste puhul tuleb alati eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust.⁹

22. Seda, et Rae vald avaldaja asja otsustades kaalutusõigust ei kohaldanud, olete oma vastuse punktis 4 ise selgelt öelnud. Samuti olete seda möönnud vastuse punktis 5, kus põhjendasite avaldaja ärakuulamata jätmist asjaoluga, et ärakuulamine poleks muutnud asjaolu, et avaldaja ei vastanud Määruses kirjeldatud toetuse saajale ettenähtud tingimustele. Ka Teie vastusele lisatud kirjavahetuses, täpsemalt Rae Vallavalitsuse ametniku 05.12.2012. a kirjas avaldajale, on tõdetud, et võlgnevuse korral pole võimalik toetust maksta („Kuna maksetähtaja ületanud võlg oli oktoobri kuu eest, siis määrus ei luba toetust võlas olnud kuu eest maksta. [---]”).

23. Kokkuvõtvalt leian, et kuna Määruse § 3 lõike 15 punkt 1 näeb ette enne toetuse maksmise peatamist seda otsust kaaluda, pidi Rae Vallavalitsus kaalumist kooskõlas HMS § 4 lõikega 2 ka

⁷ K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. Juridica 2006 nr 2, lk 77.

⁸ vt RKHK 18.05.2000. a otsus asjas nr 3-3-1-11-00, milles Riigikohus pidas võimalikuks kaalumist ka olukorras, kus normi grammatiline tõlgendamine seda seisukohta ei toetanud.

⁹ RKÜK 22.02.2005. a otsus asjas nr 3-2-1-73-04, p 36.

läbi viima. **Kuna Rae Vallavalitsus ei kaalunud avaldajale toetuse maksmise peatamist, toimis vald õigusvastaselt ja vastuolus hea halduse tavaga.**

24. Kaalutusotsuse tegemisel tuleb muu hulgas hinnata, kas kavandatav otsus vastab õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvale proportsionaalsuse põhimõttele.

Proportsionaalsuse põhimõte on õiguse üldpõhimõttena sätestatud PS §-s 11, mille järgi võib õiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada vaid siis, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Haldusõiguses on seda põhimõtet korratud HMS § 3 lõikes 2. Selle sätte kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.¹⁰

Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et haldusorgan võib piirata isiku õigusi või tekitada muid koormavaid tagajärgi vaid juhul, kui see on hädavajalik. Teatud meetme proportsionaalsust tuvastatakse etapiviisilise testimise teel: esmalt tuleb tuvastada, kas isikule negatiivse tagajärje tekitamine (meede) oli ajendatud haldusorgani soovist saavutada teatud legitiimne eesmärk. Edasi tuleb hinnata, kas kasutatud meede oli selle eesmärgi saavutamiseks sobilik ehk aitas seda eesmärki saavutada. Seejärel tuleb hinnata, kas kasutatud meede oli vajalik - kas eksisteerib muid sama efektiivseid, kuid isiku jaoks vähem negatiivseid meetmeid. Viimaks tuleb hinnata meetme mõõdukust. Meetme mõõdukus nõuab tasakaalu meetmega isikule tekitatava kahju ja haldusorgani saadava kasu vahel. Keelatud on sellised vahendid, mis ilmselgelt tekitavad isikule rohkem kahju, kui haldusorganile kasu toovad. Teisisõnu, mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

25. Toetuse maksmise peatamisega soovib Rae vald minu hinnangul mõjutada võlglasi oma võlga tasuma. On tõenäoline, et kui jätta isik võla tõttu ilma võlast oluliselt suuremast hüvest, siis mõistlik inimene tasub võla ära. Niisiis on toetuse maksmise peatamise puhul tegu meetmega, mis vähemalt teoreetiliselt sobib võla tasumist mõjutama. Vallal oleks olnud aga võimalus esmajärjekorras kasutada avaldaja suhtes oluliselt vähemkoormavat meetet, mis oleks võinud olla sama efektiivne – nõuda võla tasumist. Haldusorgan peab alati esmalt kasutama isiku jaoks leebemaid, kuid sama eesmärki saavutada aitavaid vahendeid. Alles siis, kui on välja selgitatud, et leebemate vahenditega tulemust saavutada pole tegelikkuses võimalik, võib kaaluda isiku jaoks oluliselt negatiivsemate tagajärgede tekitamist.

Vastupidiselt põhimõttele valida esmalt isiku jaoks võimalikult vähemkoormav, kuid tulemuse poolest sama efektiivne vahend, valis Rae vald meetme, mis oli avaldaja jaoks tuntavalt negatiivse tagajärjega. Olete selgitanud, et koduse mudilase toetuse eemärgiks on toetada rahaliselt lapsevanemaid, kelle eelkooliealine laps ei käi lasteaias. Määruse § 1 lõikes 1 on selgitatud, et toetuse eesmärgiks on muu hulgas perekonna toimetuleku soodustamine ja laste arenguks võimaluste loomine. Määruse § 5 järgi peab toetust saav laps olema Rae valla lasteaia järjekorras. Toetuse maksmine lõpetatakse, kui laps läheb lasteaeda, üldjuhul ka siis, kui vanem keeldub mõjuva põhjuseta talle pakutud kohast lasteaias. Eeltoodust saab järeldada, et toetust makstakse neile lapsevanematele, kes pole saanud kohta lasteaias koha puudumise tõttu. Toetust saavad vanemad kasutada näiteks lapsehoiuteenuse või lapse alushariduse omandamise vm arendava teenuse eest tasumisel. Seega, jättes avaldaja ilma 120 euro suurusest toetusest, võisid muu hulgas saada kahjustatud pere noorema lapse huvid. Arvestades, et toetusest ilma jäämine tuli perele ootamatult (pere ei saanud planeerida kulutusi, mis tuli toetusest ilmajäämise tõttu teha), lisab see toetusest ilmajäämise negatiivsele tagajärjele veelgi intensiivsust.

¹⁰ Näiteks RKPJK 28.04.2000. a otsus asjas nr 3-4-1-6-2000, p 13: „Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.”

Positiivne tulemus, mida vald meetme rakendamise saavutas, seisnes 2 euro ja 50 senti suuruse summa saamises. Elukalliduse taset ning selle summa osa valla eelarves arvestades ei olnud tegu valla jaoks märkimisväärse hüve saavutamise ning vald ei saanud tunnetada selle summa puudumist oma tegevuses kuigi intensiivselt. Leian, et vallast oli mõõdutundetu jätta avaldaja kõnealuse võla sissenõudmise tõttu ilma ligi 50 korda suuremast toetusest. Seda enam, et nimetatud toetust makstakse põhjusel, et vald ei täida avaldaja lapse ees talle koolieelse lasteasutuse seadusest tulenevat kohustust.

Hinnates toetuse maksmise peatamise eesmärgi (võla sissenõudmine) olulisust võrreldes toetuse maksmise eesmärgi (toetada pere toimetulekut laste kasvatamisel ja arendamisel) olulisusega, tõden, et nende eesmärkide hierarhia sõltub konkreetse olukorra asjaoludest. Ühelt poolt peab vald hea seisma, et talle võlguoletavat summat tasutakse ning vald saab raha kasutada oma tegevuses. Teiselt poolt on kohaliku omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada sotsiaalabi ja –teenuseid, sh toetada peresid seoses laste kasvatamisega. Minu arvates ei saa kumbagi neist eesmärkidest pidada valla seisukohast olemuslikult teisest olulisemaks. Kui aga seada kõrvuti eesmärk nõuda sisse 2 eurot ja 50 senti ning eesmärk toetada peret 120 euroga selleks, et lasteaia koha puudumisele vaatamata oleks vanematel võimalik maksta lapse hoiuteenuse ja arendavate tegevuste eest, kaalub toetuse maksmise olulisus üles vajaduse nõuda sisse võlg. Seda eelkõige seetõttu, et toetuse maksmise peatamine mõjutab peale avaldaja ja valla kolmandat isikut (avaldaja kodus kasvavat last). Otsese mõju tõttu kolmanda isiku heaolule tuleb minu hinnangul seada toetuse maksmise vajadus esikohale võrreldes valla eesmärgiga nõuda sisse valla eelarve seisukohast väike summa.

26. Kokkuvõtvalt leian, et **valla otsus peatada avaldajale toetuse maksmine 2012. a oktoobrikuu eest oli ebaproportsionaalne ning seega sisuliselt õigusvastane.**

c) koormava haldusakti kättetoimetamine

27. HMS § 62 lõike 2 järgi tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks isikule 1) kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi, 2) kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt. Niisiis tuleb isiku jaoks **koormav haldusakt isikule seaduses sätestatud korras kätte toimetada**, mitte lihtsalt vabas vormis teatavaks teha.

28. Koormava haldusakti kättetoimetamine tuleb läbi viia HMS-i 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras.

HMS § 26 lõike 1 järgi tuleb postiga kättetoimetamisel saata haldusakt adressaadile tähtkirjaga. Vaid juhul, kui seadus või määrus nii sätestab, võib seda teha lihtkirjaga või väljastusteatega tähtkirjaga. Kumbagi võimalust pole aga Korralduse puhul seaduses või määruuses sätestatud.

Teiseks kättetoimetamise viisiks on HMS § 28 järgi haldusakti kättetoimetamine haldusorgani enda poolt allkirja vastu.

Mis puudutab elektroonilist kättetoimetamist, siis HMS § 27 järgi saab seda teha vaid siis, kui isik on sellise kättetoimetamise viisiga eelnevalt nõus olnud. Akt toimetatakse kätte isiku taotluses näidatud aadressil ning lisatud peab olema digiallkiri ning vajadusel digitaalne tempel.

29. Teie vastasite oma kirjas, et avaldajale tehti Korraldus teatavaks e-posti teel. Arvestades, et tegu oli avaldajat koormava haldusaktiga ning HMS §-s 27 sätestatud elektroonilise

kättetoimetamise tingimused polnud täidetud, asun seisukohale, et **vald ei teinud Korraldust avaldajale teatavaks kooskõlas haldusmenetluse seadusega, mistõttu oli valla tegevus õigusvastane.**

Kõike eespool toodut kokku võttes oleni jõudnud seisukohale, et **Rae Vallavalitsus ei järginud avaldusaluses asjas põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes