



Õiguskantsler

Aimi Raude juhataja
Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroo
info@lviru.ensib.ee

Teie nr

Meie 07.05.2013 nr 7-4/130360/1302030

Ettepanek õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks perehüvitiste maksmine

Austatud Aimi Raude

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldusega XX, kellele Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroo oli peatanud perehüvitiste maksmise.

Teatan Teile, et analüüsid avaldaja kaebuse asjaolusid, Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroo ja Sotsiaalkindlustusameti välispensionite ja -toetuste büroo selgitusi ning asjassepuutuvaid õigusakte, jõudsin seisukohale, et

jättes alates 01.06.2012 avaldajale määratud igakuise peretoetuse ning vanemahüvitise välja maksmata, tegutses Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroo õigusvastaselt ja vastuolus hea halduse tavaga.

Selle rikkumise kõrvaldamiseks teen Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroole ettepaneku **tagasiulatavalt täita avaldajale perehüvitiste määramise ja maksmise otsuseid kuni nende kehtetuks tunnistamise, muutmise, kehtivuse või täitmise peatamise otsuste kehtima hakkamiseni.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, kuidas sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate asjaoludest ja menetluse käigust (I) ning seejärel esitan enda seisukoha (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroo (edaspidi *Rakvere büroo*) määras avaldajale alates 28.12.2011 igakuulise lapsetoetuse ja lapsehooldustasu ning vanemahüvitise (edaspidi koos nimetatuna *perehüvitised*). Igakuise peretoetuse määramise otsuse järgi kehtib see kuni 31.12.2027 ning vanemahüvitise määramise otsus kehtib kuni 27.06.2013.

2. Sotsiaalkindlustusameti välispensionite ja -toetuste büroo (edaspidi PTO) andis 04.06.2012 Rakvere büroole teada, et avaldaja lapse isa töötas Soomes ning oli Soome Vabariigi pädevalt asutuselt (edaspidi KELA) alates 01.01.2012 saanud lapsetoetust summas 104,19 eurot kuus. Seepeale peatas Rakvere büroo avaldajale perehüvitiste väljamaksmise alates 01.06.2012 ning

Õiguskantsleri Kantselei

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

asus avaldajale maksta perehüvitiste lisahüvitist.¹ Perehüvitiste väljamaksmata jätmise otsuseid ja perehüvitise lisahüvitise määramise otsust Rakvere büroo eraldi haldusaktidena ei vormistanud ning avaldajat perehüvitiste maksmise peatamisest ei teavitanud.

3. Rakvere büroo peatas alates 01.10.2012 avaldajale ka perehüvitise lisahüvitise maksmise, kuna avaldaja lapse isal tekkis sellest ajast õigus taotleda KELAst lapsehooldustasu. Perehüvitise lisahüvitise maksmise lõpetamise otsust Rakvere büroo eraldi haldusaktina ei vormistanud ning avaldajat toetuste maksmise peatamisest ei teavitanud.

4. Avaldaja pöördus minu poole, paludes mul kontrollida Rakvere büroo tegevuse õiguspärasust. Võtsin avalduse menetlusse ning palusin asja õigeks ja õiglaseks lahendamiseks teavet nii Rakvere büroolt kui ka PTOlt.

5. Rakvere büroo ja PTO olid seisukohal, et avaldaja lapse isal tekkis alates 01.10.2012 õigus taotleda KELAst lapsehooldustasu, mistõttu Rakvere büroo ei saanud avaldajale perehüvitisi välja maksta enne KELA määratud summade teadasaamist. KELA teatas 19.03.2013 PTOle, et kuigi alates 01.01.2012 oli KELA avaldaja lapse isale esmane perehüvitiste maksja, polnud lapse isa lapsehooldustasu taotlemiseks KELAle avaldust esitanud.

II Minu seisukoht

6. Leidmaks vastust küsimusele, kas avaldajale määratud perehüvitiste otsuste täitmata jätmise alates 01.06.2012 oli kooskõlas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga, on täpsemalt vaja analüüsida Rakvere büroo tegevuse vastavust põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tulenevale kohase menetluse ning hea halduse põhiõigusele. Selleks käsitlen kõigepealt hea halduse tagamise põhimõtteid, millele haldusorgani tegevus peab vastama (punktid 7-8), seejärel selgitan haldusakti kehtivust (punkt 9) ning lõpetuseks võtan seisukoha kehtiva haldusakti täitmata jätmise õiguspärasuse küsimuses (punktid 10-14).²

7. Õigus kohasele menetlusele ning heale haldusele tagab teiste põhiõiguste parema kaitse, kuna mida tõhusam on menetlus põhiõiguste tagamiseks, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas.³ Kõnealuse põhiõiguse adressaadiks on PS § 14 järgi mh täidesaatev võim, st ka haldusorganid (nt Sotsiaalkindlustusamet).⁴

8. Hea halduse põhiõiguse tagamiseks on seadusandja vastu võtnud haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS), mis nähtuvalt riiklike peretoetuste seaduse § 1 lõikele 4 ja vanemahüvitise seaduse § 1 lõikele 3 kohaldub osas, milles need seadused haldusmenetlust ei reguleeri. Muu hulgas tuleb perehüvitisi puudutavate otsuste tegemisel kohaldada haldusmenetluse seadust siis, kui küsimuse all on haldusakti kehtivuse eeldused, kehtivuse üldised tagajärjed ning haldusakti kehtivuse ja täitmise lõpetamine ja peatamine.

¹ Kuna perioodil 01.01.2012 kuni 31.05.2012 makstud toetuste osas oli avaldajale tekkinud enamakse 520,95 eurot, peeti kokkuleppel avaldaja lapse isaga enamakse kinni KELA makstavatest summadest ning Soome Vabariigi pädev asutus tagastas Eesti Vabariigile enamakse osade kaupa alates 20.11.2012.

² Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide osalisel kattumisel tuleb perehüvitiste maksmiseks kohustatud liikmesriigi leidmisele kohaldada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 määrust nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (edaspidi *Määrus*), kuid perehüvitiste tegelik määramine ja väljamaksmine toimub siseriikliku õiguse alusel. Arvesse tuleb võtta asjaolu, et Määruse artikkel 68 lg 2 järgi perehüvitiste suuruse arvutamisel ja väljamaksmisel saadav hüvitis olla väiksem kui see oleks olnud hüvitise määramisel suurema hüvitise määraga riigis.

³ M. Ernits, N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid PS § 14 juurde, p 3. Kättesaadav aadressil: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 lahend nr 3-4-1-1-03, p 15.

9. Nii sätestab HMS § 51 lg 1, et haldusakt antakse üksikjuhtumi reguleerimiseks ning see on suunatud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. HMS § 61 järgi on haldusakt kehtiv alates adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist, ning haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni. Vastavalt HMS §-le 60 tuleb kehtivat haldusakti täita, st kehtiv haldusakt loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik igapäevale. Seega kehtib haldusakt ja seda tuleb täita olenemata sellest, kas haldusakt ise on õiguspärane või –vastane. Haldusakti täitmise seisukohalt on oluline üksnes selle kehtivuse fakt, mitte sisuline õigsus.

10. Järgnevalt hindan, kas avaldajale perehüvitiste määramise haldusaktid kehtisid pärast 01.06.2012 ning olid sellest tulenevalt Rakvere büroole täitmiseks kohustuslikud.

11. Avaldajale suunatud perehüvitiste määramise otsused on kehtivad, kuna need on vastu võtnud pädev haldusorgan (Rakvere büroo) ning puuduvad teised HMS § 63 lg-st 2 tulenevad tühisuse alused, need olid avaldajale teatavaks tehtud (20.01.2012) ning nende kehtivusaeg pole lõppenud ega seda pole peatatud, muudetud või lõpetatud.

12. Perehüvitiste lisahüvitise maksuma hakkamisel peatas Rakvere büroo juba kehtivate perehüvitiste määramise haldusaktide täitmise. Haldusakti selliste otsustuste kohta eraldi vastu ei võetud ja avaldajale teatavaks ei tehtud. Sellest tulenevalt puudusid perehüvitiste lisahüvitise määramise otsusel HMS § 61 lg-st 1 tulenevad haldusakti kehtivuse eeldused.

13. Mulle teadaolevalt pole Rakvere büroo perehüvitiste määramise otsuste kehtivust lõplikult ega ajutiselt kõrvaldanud. Teisisõnu pole Rakvere büroo oma otsuste kehtivust muutnud, peatanud või lõpetanud ega ka haldusakti täitmist peatanud. Vähemasti mulle teadaolevalt vastav haldusakt puudub.⁵ Seega kehtisid avaldajale suunatud perehüvitiste määramise otsused ka pärast 01.06.2012, mil Rakvere büroo hakkas avaldajale maksuma perehüvitiste lisahüvitist. See tähendab, et ajavahemikus 01.06.2012–30.09.2012 maksis Rakvere büroo ilma õigusliku aluseta avaldajale talle määratud perehüvitistest väiksema summa ja alates 01.10.2012 jättis Rakvere büroo ilma õigusliku aluseta avaldajale määratud perehüvitised välja maksmata.

14. Nagu öeldud, on HMS § 60 lg 2 järgi kehtiv haldusakt täitmiseks kohustuslik kõigile. Alates 01.06.2012 ei sooritanud aga Rakvere büroo haldusakti kehtivust peatamata või lõpetamata või haldusakti täitmist peatamata avaldajale perehüvitiste makseid määratud ulatuses. Seega kehtiva haldusakti täitmata jätmisega rikkus Rakvere büroo PS §-st 14 tulenevat avaldaja põhiõigust kohasele menetlusele ja heale haldusele.

III Kokkuvõte

15. Rakvere büroo avaldajale määratud perehüvitiste otsuseid kehtetuks tunnistanud ega muutnud ei ole. Samuti ei ole Rakvere büroo vastu võtnud nimetatud haldusaktide täitmise peatamise otsust. Jättes HMS § 60 järgi talle täitmiseks kohustusliku kehtiva haldusakti täitmata, oli Rakvere büroo tegevus vastuolus hea halduse tavaga.

⁵ Haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusorgani poolt reguleerivad HMS §-d 64–70. Samad sätted kohalduvad ka haldusakti muutmise või kehtivuse peatamise menetlusele (HMS § 64 lg 1 teine lause). HMS § 70 lg 1 järgi toimub haldusakti kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt eraldiseisva haldusaktiga. Seega peab kehtetuks tunnistamisele eelnema sisuliselt samasugune haldusmenetlus kui esialgse haldusakti andmisele. Seetõttu tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamist vaadelda menetluse uuendamisena, omaette haldusmenetluse etapina. Kehtetuks tunnistamise otsus peab olema sõnastatud selgelt. Vt E.Vene Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu 2004, p 9.8.5.

Eelnevast tulenevalt teen Sotsiaalkindlustusameti Rakvere büroole ettepaneku täita tagasiulatuvalt avaldajale igakuise peretoetuse ja vanemahüvitise määramise ja maksmise otsuseid kuni nende kehtetuks tunnistamise, muutmise, kehtivuse või täitmise peatamise otsuse kehtima hakkamiseni.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Sotsiaalkindlustusamet