



ÕIGUSKANTSLER

Vallavanem Toomas Kümmel
Jõelähtme Vallavalitsus
kantselei@joelahtme.ee

Teie nr
Õiguskantsler 07.05.2009 nr 7-8/090366/0902952

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra vallavanem

Täna Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Jõelähtme Vallavalitsusse toimus 30. märtsil 2009. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas Jõelähtme Vallavalitsus järgib isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude ja asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et vallavalitsus ei ole paljudel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin.

I Faktiliste asjaolude lühikirjeldus

1. Kontrollkäik Jõelähtme Vallavalitsusse toimus 30.03.2009 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.
2. Jõelähtme valla põhimääruse §-s 6 on sätestatud Jõelähtme valla kui omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus. Nii on Jõelähtme valla kui omavalitsusüksuse ülesanneteks korraldada vallas eelkõige sotsiaalabi ja –teenuseid, vanurite hoolekannet, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, vallasisest ühistransporti, valla teede ja tänavate korrashoidu, noorsootööd ja jäätmehooldust.
3. Kontrollkäigu raames tutvuti vallavalitsuse 2008. ja 2009. aasta asjaajamistoimikutega ning kontrolliti, kas ja kuidas on vallavalitsus isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

Õiguskantsleri Kantselei

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

II Õiguslik hinnang

4. Enne, kui annan hinnangu vallavalitsuse tegevusele isikute pöördumistele vastamisel, selgitan järgnevalt isiku pöördumisele vastamise põhimõtteid.

5. Põhiseaduse §-st 14 tuleneb igatihe õigus korraldusele ja menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – seaduslikkus, eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma isikusõbralikult kõige laiemas mõttes. Olulisemad hea halduse põhimõtted on koondatud haldusmenetluse seadusesse (edaspidi HMS).

6. Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks põhiseaduse § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab põhiseaduse §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. Põhiseaduse § 46 näeb ette igatihe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (MSVS). Muu taotluse menetlemist ja sellele vastamist reguleerib HMS. Kuna HMS on üldseadus ning märgukirjale, selgitustaotlusele ja teabenõudele vastamine on olemuslikult haldusmenetlus toimingu sooritamisel, siis kohaldatakse ka neile vastamisel täiendavalt haldusmenetluse seaduses sätestatud niivõrd, kuivõrd neis eriseadustes ei ole sätestatud teisiti (MSVS § 1 lg 2, AvTS § 2 lg 3).

7. Pean oluliseks rõhutada, et eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata – ükskõik, kas positiivselt (nt teade menetluse alustamise kohta, isiku teavitamine positiivsest otsusest vms) või negatiivselt (nt teade mingil põhjusel mitte menetlemise kohta). Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimispõhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte², tõlgendama seda heauskselt ning sõltumata sellest, kuidas isik on oma pöördumise pealkirjastanud (märgukiri, avaldus, kaebus, taotlus, teabenõue vms), lahendama selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

8. Asjaolu, et isik on varasemalt juba saanud vastuse oma pöördumisele, võib olla õigustuseks avaliku võimu poolsele mitte vastamisele (sh negatiivselt) üksnes juhul, kui see nähtub selgesõnaliselt seadusest.³ Vastavalt MSVS § 5 lõike 9 punktile 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgesõnaliselt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi vastust.

9. Mõistagi saab avaliku võimu asutus või organ inimese pöördumisele vastamisel tegeleda üksnes tema pädevuses olevate küsimustega. Viimane ei tähenda siiski seda, et kui mingi küsimuse

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

² Isiku tegeliku tahte väljaselgitamist on Riigikohus korduvalt rõhutanud näiteks haldusmenetluse kontekstis: RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 24; 11.01.2006, nr 3-3-1-75-05, p 16.

³ Nt MSVS § 5 lg 9 nägi eelnõu algses versioonis ette loa loobuda vastamisest, kui isiku eelmise samasisulise või sellega seotud märgukirja või selgitustaotluse esitamisest on möödunud vähem kui üks aasta. Sellest otsustati eelnõu menetluse käigus siiski loobuda ning kehtiv seadust taolist vastamisest loobumise alust ei sätesta.

lahendamine ei kuulu asutuse või organi pädevusse, siis võiks jätta pöördumisele vastamata. Sellisel juhul tuleb selgitada, kelle poole isik peaks pöörduma, või edastada pöördumine pädevale asutusele või organile sellest isikut teavitades (vt ka nt MSVS § 5 lõiked 3 ja 4, HMS § 15 lg 4).

10. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse. Nii on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Seega, kui isik tõstatab oma pöördumises kohaliku omavalitsuse pädevuses olevad küsimused, saab kohalik omavalitsus ka isiku pöördumisele vastata.

11. Dokumenti ei ole võimalik menetleda, kui selles esinevad puudused ja asutus või organ ei saa neid ise kõrvaldada või see oleks ülemäärane (vt nt MSVS § 5 lõiked 9 ja 10). Ka pöörduja peab ise kaasa aitama pöördumise lahendamisele (vt nt HMS § 38 lg 3 menetlusosalise kaasaaitamiskohustus).

12. Riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusele, organile, ametnikule, töötajale või kollegiaalorgani liikmele märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega on pandud kohustus vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul (MSVS § 6). MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevase vastamistähtaja kulgemahakkamine on seotud märgukirja või selgitustaotluse registreerimisega. Üksnes erandjuhul võib pöördumise adressaat pikendada vastamise tähtaega kuni kahe kuuni, kuid sellisel juhul tuleb adressaadil avaldajat vastuse viibimisest ja viibimise põhjustest informeerida (MSVS § 6). Kui isiku pöördumise näol on tegemist teabenõudega, tuleb teabenõue AvTS § 18 kohaselt täita reeglina viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

13. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest avaliku võimu organ peab oma tegevuses lähtuma. Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema pöördumine on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel.

14. Tegelikult tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille kohaselt peaks avalik võim tegutsema mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti. Õigusaktides sätestatud tähtajad on üksnes orientiiriks, kusjuures tähtpäeva (s.o tähtaja lõppu) ei tule ametnikul n-ö ära oodata. Nii võib mõistliku aja jooksul tegutsemise põhimõtte nõuda konkreetsel juhul tegutsemist ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud⁴.

15. Seega, juhul kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, kuid jäädes õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse.

16. Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema motiveeritud. Rõhutan, et

⁴ Vt nt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-2-05, p 14; hea halduse tava ja mõistliku aja jooksul tegutsemise seoste kohta ka nt 25.10.2004, nr 3-3-1-47-04, p 18; 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 8; 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 20.

inimese pöördumisele reageerimine on oluline ka õiguskaitsevahendite seisukohalt – inimene saab vastuse pinnalt otsustada, kas ja kuhu pöörduda vastusega mittenoostumisel.

17. Järgnevalt keskendungi isikute pöördumistele, mille puhul leidsin, et vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

2.1. Pöördumistele mittevastamine

18. Kontrollimisel selgus, et Jõelähtme Vallavalitsus on jätnud mõnedele pöördumistele vastamata. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) Kostiranna küla kinnistute, maaüksuste ja valduste omanike 15.04.2008 ühisöördumine (registreeritud 16.04.2008 nr 1074/18.2-12) külavanemaga seonduvalt;
- 2) E. K. 09.06.2008 avaldus (registreeritud 13.06.2008 nr 1702/18.2-12) sissesööidutee kohta, samuti palutakse kontrollida ehitiste vastavust detailplaneeringule ning tuletõrje eeskirjadega;
- 3) L.-M. V (Päevaleht) 19.09.2008 avaldus (registreeritud 19.09.2008, nr 2860/7-1.3) Koipsi saare detailplaneeringu kohta;
- 4) P. S. avaldus (registreeritud 18.11.2008 nr 4063/14-6) maamaksu hüvitamise kohta;
- 5) I. M. avaldus (registreeritud 23.12.2008 nr 4186/19-15.5) Kalda tee sobimatuse kohta prügiveo korraldamisel.

19. Silmas pidades eelpool vastamiskohustuse kohta märgitud, tuleb vallavalitsuse tegevust pöördumistele mittevastamisel pidada õigusvastaseks. Nagu eelpool märkisin, ei ole isikul üksnes õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid avaliku võimu organil on kohustus isiku pöördumine lahendada selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

2.2. Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

20. Kontrollimisel tuvastati, et paljudele pöördumistele ei ole vallavalitsus vastanud õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul.

21. Nimelt tutvudes detailplaneeringu algatamise taotluste menetlemisega, selgus, et mõnede taotluste menetlemisele kulus tunduvalt pikem aeg kui Jõelähtme Vallavolikogu 17.06.2003 määruses „Jõelähtme valla ehitismäärus“ sätestatud ühekuuline tähtaeg.⁵ Ehitismäärusest tulenevad haldusmenetluse teostamiseks tähtjad ja vallavalitsusel tuleb jääda tähtaegade raamesse. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) R. N. ja A.T. 09.01.2008 kinnistu detailplaneeringu algatamise taotlusele vastas vallavalitsus 09.06.2008 nr 7-1.3/94;
- 2) J. S. 22.01.2008 maaüksuse detailplaneeringu algatamise taotlusele vastas vallavalitsus 07.05.2008;
- 3) A. O. (TÜ Talismaa) 19.03.2008 kinnistu detailplaneeringu algatamise taotlusele vastas vallavalitsus 09.06.2008 nr 7-1.3/1643.

22. Samuti ilmnes, et vallavalitsus ei ole jäätmevedu puudutavaid avaldusi menetlenud Jõelähtme Vallavolikogu 26.02.2008 määruses „Jõelähtme valla korraldatud jäätmeveo rakendamise kord“ sätestatud ühekuulise tähtaja jooksul. Samuti ei nähtunud, et nende avalduste menetlemise tähtaega

⁵ Jõelähtme valla ehitismääruse § 13 lg 4: „Maa- ja planeerimisosaakond koostab ühe kuu jooksul vormikohase taotluse vastuvõtmisest alates detailplaneeringu lähteülesande, [...]“.

oleks vallavalitsus pikendanud.⁶ Jõelähtme valla korraldatud jäätmeveo rakendamise korrast tuleneb jäätmeveoga mitteliitunuks lugemise avalduse menetlemiseks kindel tähtaeg ja vallavalitsusel tuleb avalduse menetlemisel jääda toodud tähtaja raamesse. Näiteks saab tuua järgmised pöördumised:

- 1) I. M. 07.12.2008 avaldus (registreeritud 23.12.2008 nr 4301/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks rahuldati Jõelähtme Vallavalitsuse 24.04.2009 korraldusega;
- 2) L.V. S. 09.12.2008 avaldust (registreeritud 11.12.2008 nr 3891/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 3) H. I. 09.12.2008 avaldust (registreeritud 23.12.2008 nr 4272/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 4) U. P. 09.12.2008 avaldus (registreeritud 10.12.2008 nr 3866/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks rahuldati Jõelähtme Vallavalitsuse 24.04.2009 korraldusega;
- 5) E. E. 10.12.2008 avaldust (registreeritud 10.12.2008 nr 3873/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 6) I. T. 10.12.2008 avaldust (registreeritud 23.12.2008 nr 4274/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 7) V. F. 12.12.2008 avaldust (registreeritud 12.12.2008 nr 4107/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 8) A. S. 16.12.2008 avaldust (registreeritud 17.12.2008 nr 4033/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 9) M. S. 17.12.2008 avaldus (registreeritud 17.12.2008 nr 4029/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega;
- 10) H. O. 17.12.2008 avaldus (registreeritud 19.12.2008 nr 4113/19-15.5) korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemiseks ei rahuldatud Jõelähtme Vallavalitsuse 30.04.2009 korraldusega.

23. Olen seisukohal, et vallavalitsus ei ole ülaltoodud pöördumiste puhul pidanud kinni õigusaktides sätestatud tähtaegadest. On võimalik, et sätestatud tähtajad on ebareaalsed, arvestades lahendatavate asjade arvu ja keerukust ühelt poolt ning selle töö tegemiseks ettenähtud ametnike arvu ja kompetentsust teiselt poolt. Viimane ei tähenda aga seda, et õigusaktides sätestatud tähtaegu ei tuleks järgida. Kui vallavalitsus leiab, et õigusaktides sätestatud tähtajad on ebareaalsed, tuleb pöörduda asjakohaste organite poole õigusaktide muutmiseks. Eelneva põhjal tuleb pidada vallavalitsuse tegevust (pöördumistele vastamisega viivitamine) õigusvastaseks.

2.3. Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel

24. Kontrollimisel selgus, et vallavalitsus saadab isikule selgitava kirja, kui tema sotsiaalhoolekannet puudutav avaldus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata.

25. Haldusmenetluse seadus sätestab haldusmenetluse teostamise üldise korralduse ja nõuded haldusorgani tegevusele menetluse teostamisel ning menetlusosaliste õigused: õigus olla ära

⁶ Jõelähtme valla korraldatud jäätmeveo rakendamise korra § 10 lg 5: "Korra § 9 lg 1 nimetatud avalduse menetlemise tähtaeg, alates avalduse esitamisest kuni käesoleva paragrahvi lg 2 nimetatud vallavalitsuse korralduse teatavaks tegemiseni, on üks kuu arvates nõuetele vastava avalduse laekumisest. Mõjuval põhjusel (täiendava teabe kogumise vajadus, küsimuse eriline keerukus jms) võib vallavalitsus avalduse lahendamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni."

kuulatud ja esitada vastuväiteid, õigus saada selgitusi jms. Haldusmenetluse seadus kohaldub ka sotsiaalhoolekande seadusele.

Haldusakti andmise menetlus lõpeb 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 õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta 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.

Peatudes haldusakti põhjendamiskohustuse eesmärkidel, siis võib neist välja tuua kolm peamist, mille olemasolu on kinnitanud oma lahenditega ka Riigikohus:

- 1) haldusorgani poolt sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse tegemine;⁷
- 2) isikule võimaluse andmine haldusorgani argumentidega nõustumiseks või mittenõustumiseks, et isik saaks hinnata oma õiguslikku positsiooni ning vajadusel pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse;⁸
- 3) kohtul akti õiguspärasuse üle kontrolli teostamise aitamine.⁹

Teisisõnu realiseeritakse põhjendamiskohustusega täpsemini HMS § 1 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse seaduse eesmärki - ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetlusega isiku õiguste kaitse tagamine.

Selleks, et oleks võimalik haldusakti õiguspärasuse üle kontrolli teostada, on kõigepealt vaja isikut teavitada võimalusest, et haldusorgani tegevuse seaduslikkust saab üldse kontrollida. Halduse tegevuse seaduslikkuse üle kontrolli teostamise ja isiku õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse¹⁰ seisukohalt on seetõttu oluline haldusaktis märkida ära ka akti vaidlustamisvõimalused. Nimelt suurendab haldusakti vaidlustamise võimalus kui selline haldusmenetluse seaduslikkust, selle võimaluse tagamine aga on vajalik selleks, et asi oleks lahendatud igakülgselt ning täielikult.¹¹ Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.¹² Seetõttu näebki HMS § 57 lõige 1 ette, et haldusaktis peab olema viide

⁷ RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 13.

⁸ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 531; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 07.11.1997 nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p 18.

⁹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 531; RKHKo 10.11.1995 nr III-3/1-35/95; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 17.05.2005 nr 3-3-1-16-05, p 17; RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006 nr 3-3-1-28-06, p 9.

¹⁰ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>

¹¹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 530.

¹² RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 13.

haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Asjaomase nõude sisuks on isikule anda teada, et tal on õigus antud haldusakti vaidlustada ning kuidas ta seda teha saab, sh millise instantsi poole tuleb tal selleks pöörduda. Kuna vaidlustamisviide on informatiivse tähendusega ning selles sisalduva teabe põhjal võib isik astuda samme haldusakti vaidlustamiseks, peab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt viites sisalduv teave olema õige ning arusaadav.

Selleks, et isik saaks teada teda puudutava haldusakti andmisest, tuleb see talle esmalt teha teatavaks. Teatavakstegemine on vajalik ka selleks, et haldusakt hakkaks kehtima. Nimelt sätestab HMS § 60 lõige 1, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. HMS § 61 lg 1 lause 1 järgi kehtib aga haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

Isikule saab haldusakti teha teatavaks, kas vabas vormis või kättetoimetamise teel. HMS § 62 lõikest 1 tulenevalt tehakse haldusakt menetlusosalisele teatavaks vabas vormis, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Vabas vormis saab haldusakti teha teatavaks suuliselt, elektrooniliselt või kirjalikult. Isikule sellises vormis haldusakti teatavakstegemisel tuleb teates esitada vähemalt selle adressaat, akti andja rekvisiidid, akti resolutsioon (mida lõpuks otsustati), haldusakti andmise põhjendused või viidet menetlusosalise jaoks kättesaadavale dokumendile, kus haldusakti põhjendus on esitatud.¹³ Vastavalt HMS § 62 lõigetele 2 ja 5 tuleb haldusakt teha teatavaks kättetoimetamise teel, kui:

- 1) isiku õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;
- 2) isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt;
- 3) isiku taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata, sh olukorras, kus isiku taotlus rahuldatakse osaliselt.

Haldusakti kättetoimetamine tähendab haldusakti originaali või selle ametlikult kinnitatud ära kirja isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist. HMS § 62 lõike 2 punkti 1 järgi tehakse isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi, haldusakt teatavaks kättetoimetamisega HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras. Viidatud jaos asetsev HMS § 25 lõige 1 näeb üldnormina haldusakti kättetoimetamise viisidena ette postiga või elektrooniliselt kättetoimetamise ning kättetoimetamise dokumendi väljastanud haldusorgani poolt. Üldreegli kohaselt otsustab sobivaima viisi üle haldusorgan, kui seaduses või määruses pole sätestatud mõnda kindlat kättetoimetamise viisi või haldusakti adressaat pole ise valinud mõnda viisi. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb haldusorganil järgida eesmärgipärasust, mistõttu tuleb haldusakt toimetada isikule kätte temale kõige kättesaadavamal viisil. Siin tuleb aga arvestada ka Riigikohtu halduskolleegiumi vastavasisulise lahendiga, mille järgi peavad posti teel kättetoimetamise võimaluse välistamiseks olema erilised põhjused.¹⁴ Posti teel kättetoimetamist reguleerib HMS § 26, mille lõike 1 esimese lause kohaselt saadetakse dokumendi postiga kättetoimetamise korral dokument menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga. Seejuures loetakse vastavalt HMS § 26 lõikele 3 dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusosalise elu- või asukoha aadressil või kui see on menetlusosalisele postiasutuses allkirja vastu üle antud. Lisaks sätestab HMS § 26 lõige 4, et dokument saadetakse menetlusosalisele viimasel haldusorganile teadaoleval aadressil ja sellega loetakse dokument kättetoimetatuks, kui menetlusosaline ei ole haldusorganile oma aadressi muutmisest teatanud.

¹³ I. Pilving. Teate sisu. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 312.

¹⁴ RKHKm 03.03.2004 nr 3-3-1-10-04, p 12.

26. Leian, et Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel ei ole olnud õiguspärane. Haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemiseega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.¹⁵ Olen seisukohal, et sellise halduspraktikaga seab Jõelähtme Vallavalitsus ohtu isikute põhiõigused ja –vabadused ning ei järgi hea halduse tava. Seetõttu soovitan edaspidiselt vallavalitsusel:

- 1) kaaluda iga isiku suhtes eraldi haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv; mitme isiku samasisuliste taotluste rahuldamise korral aga kaaluda nende koondamist ühte haldusakti, kui eraldi haldusaktide andmine on liialt koormav;
- 2) toimetada isikule kätte teda puudutav keelduv, sh osaliselt keelduv haldusakt.

2.4. Puudused asjaajamistoimikutes

27. Asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes, et vallavalitsuses ei ole alati järgitud dokumentide hoidmisega seotud nõudeid. Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ § 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.

III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

28. Õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 1 sätestab, et õiguskantsleri menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

29. Tutvunud kontrollkäigul ilmnenu rikkumistega, olen seisukohal, et vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole paljudel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

30. Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada vallavalitsuses ametnike teadlikkuse tõstmine seoses isikute pöördumistele vastamisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid vallavanema hinnangul sobivaid meetmeid.

31. Ootan Teie vastust minu soovituse täitmise kohta võimalusel hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

¹⁵ Vt RKKKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

Loodan, et Teie ametkonnal on võimalik edasises tegevuses pöörata senisest enam tähelepanu isikute pöördumistele vastamisele. Tänan veel kord Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu läbiviimisel ning soovin Teile jõudu ja edu.

Lugupidamise ja parimate soovidega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Kristel Lekko 693 8443

E-post: kristel.lekko@oiguskantsler.ee

Martin Pedosk 693 8436

E-post: martin.pedosk@oiguskantsler.ee

Aare Reenumägi 693 84 03

E-post: aare.reenumagi@oiguskantsler.ee